

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ALLEMAGNE ET LES RÉPARATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT
ÈS-sciences économiques et politiques
Présentée et soutenue le 11 mars 1924 à 2 heures

Par PIERRE NOEL

Président..... M. RIST, Professeur.
Suffragants..... MM. PERREAU, Professeur.
AFTALION, Professeur.



PAYOT, PARIS
106, BOULEVARD ST-GERMAIN

1924

Tous droits réservés:

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'ALLEMAGNE ET LES RÉPARATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Ès-sciences économiques et politiques

Présentée et soutenue le 11 mars 1924 à 2 heures

Par PIERRE NOEL

Président..... M. RIST, Professeur.
Suffragants..... MM. PERREAU, Professeur.
AFTALION, Professeur.



PAYOT, PARIS

106, BOULEVARD ST-GERMAIN

1924

Tous droits réservés

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

THÈSES DE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.



A M. ÉTIENNE MINOST

Inspecteur des Finances

Ancien Directeur du Service financier de la Délégation française
à la Commission des Réparations

*en témoignage de mes sentiments affectueusement
reconnaissants.*

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE	9
I. — <i>La Fixation du montant de la Dette Allemande.</i>	13
I. L'absence de précédents. — II. La Conférence de la Paix. — III. L'évaluation des dommages par la Commission des Réparations. — IV. L'Etat des Paiements du 5 mai 1921 et les délais de paiement accordés à l'Allemagne.	
II. — <i>Le problème budgétaire</i>	43
I. La gestion des finances du Reich jusqu'en 1923. — II. Les remèdes. — III. La gestion des finances du Reich depuis la fin de la résistance passive (septembre 1923). Les réformes monétaire et budgétaire. — IV. L'avenir des finances de l'Allemagne et sa capacité de paiement.	
III. — <i>Le problème économique</i>	80
I. — Le Prélèvement sur le capital : Or et valeurs étrangères. Avoirs à l'étranger. Valeurs industrielles allemandes. Propriété foncière. Chemins de fer. Mines et forêts fiscales.	
II. — Le Prélèvement sur le revenu : La Balance commerciale allemande depuis 1919 et dans l'avenir. La capacité de paiement de l'Allemagne au point de vue économique et l'attitude des Alliés. Les répercussions des Paiements de Réparations sur la situation économique des pays bénéficiaires.	

IV. — <i>Garanties. — Gages. — Sanctions.</i>	131
V. — <i>Conclusion.</i> — L'aspect politique de la question des Réparations	155
ANNEXE I. — Les livraisons en nature	175
ANNEXE II. — La procédure d'acquisition par le Gou- vernement allemand des devises étrangères néces- saires au Paiement des Réparations	194
ANNEXE III. — Les mesures prises par le Gouvernement allemand pour enrayer l'exode des capitaux alle- mands à l'étranger	203
ANNEXE IV. — Etats des versements de l'Allemagne au 31 décembre 1922	215
Tableau de la balance commerciale allemande depuis 1920.	221

PRÉFACE

En 1919, ceux qui dirigeaient l'opinion publique dans les pays alliés proclamèrent qu'il serait possible d'obtenir de l'Allemagne les sommes nécessaires pour assurer la réparation des dommages résultant des hostilités et pour rembourser aux Etats vainqueurs le montant des pensions que l'équité leur commande de verser à ceux de leurs combattants qui ont compromis leur santé et aux familles de ceux qui ont fait le sacrifice de leur vie. L'Allemagne était riche, ses usines étaient intactes, sa capacité de paiement considérable.

Cinq années ont passé : cette Allemagne que l'on affirmait si puissante apparaît maintenant épuisée ; sa monnaie a perdu toute valeur. Les paiements qu'elle a effectués au titre des réparations ont été bien faibles, et cependant, ils semblent avoir été la cause directe du délabrement des finances allemandes ; il est soutenu que si le gouvernement français maintient ses exigences, le relèvement du vaincu est impossible ; le spectre d'une France faisant faillite paraît alors à l'imagination de la masse épargnante et la crainte met le trouble dans les esprits. On en vient à douter de la sagesse de ceux qui nous ont gouvernés ; pourquoi, au moment de la signature de l'armistice, n'a-t-on pas exigé des capitalistes allemands la livraison immédiate d'une partie de leurs richesses ? Quelles considérations ont arrêté nos négociateurs dans l'exercice du pouvoir que leur avaient donné nos victoires ?

Pourquoi a-t-on laissé l'Etat allemand s'affaiblir alors que ses industriels que symbolise le magnat Stinnes semblent avoir acquis une puissance démesurée ? Et maintenant que nous avons laissé passer l'occasion de nous faire délivrer notre dû, n'est-il pas trop tard pour obtenir la juste compensation des efforts que nous avons été contraints de faire, à la place de notre débiteur malhonnête ? La résistance de l'Angleterre à l'égard de nos revendications n'est-elle pas, par contre, une preuve que celles-ci sont exagérées, et, en tout état de cause, la France aura-t-elle la force de vaincre cette résistance ? En résumé,

l'Allemagne peut-elle payer ? La France est-elle assez puissante pour se faire payer ?

Nous croyons que les gouvernements qui se sont succédés en France ont agi au mieux de ses intérêts. Au surplus, ce n'est pas vers les années écoulées qu'il faut tendre notre activité, mais vers l'avenir. Le bon sens nous dit que l'Allemagne peut faire un effort équivalent à celui que nous avons fait ; la justice commande que la France victorieuse soit indemnisée par son agresseur des dommages qu'elle a subis.

Puisse cet ouvrage fournir à la nation française une argumentation qui la convainque de la légitimité de ses aspirations et qui lui donne la force morale nécessaire pour soutenir les durs combats où l'entraînera la volonté de faire valoir son bon Droit.

Le plan que nous avons suivi nous a été imposé par l'opinion que nous nous sommes fait de la question traitée.

Il nous a paru d'abord nécessaire d'exposer 1° Comment a été envisagé le Problème des Réparations pendant la Conférence de la Paix et pour quels motifs le montant de la charge à assumer par l'Allemagne n'a pas été fixé en 1919 ; 2° Comment la Commission des Réparations a procédé à l'évaluation des dommages subis par les alliés ; 3° Quelles ont été les modalités de paiement arrêtées par les Gouvernements alliés au mois de mai 1921, ainsi que les délais de paiement accordés à l'Allemagne jusqu'au 1^{er} janvier 1923, date à laquelle elle a cessé pratiquement d'exécuter ses engagements.

Puis nous avons été amené à examiner la capacité de paiement de l'Allemagne. Pour s'acquitter de sa dette, le Gouvernement allemand devra obtenir de ses ressortissants, soit par l'impôt, soit par l'emprunt, les ressources nécessaires : c'est le problème budgétaire ; en outre, il devra faciliter la transformation de l'économie allemande en vue de transférer aux alliés les ressources qu'il aura ainsi obtenues du peuple allemand : c'est le problème économique. Contrairement à une opinion souvent répandue, le problème budgétaire nous a paru le plus important, et c'est pourquoi nous avons commencé par étudier quelle a été la gestion des finances publiques allemandes depuis l'ar-

mistice et quels sont les remèdes susceptibles d'être employés pour parer au déséquilibre budgétaire actuel. Nous en avons conclu que l'Allemagne pourrait, dans un laps de temps peu éloigné, et dans la mesure où la population allemande reconnaîtrait la nécessité de subir des privations, payer deux, trois ou quatre milliards de marks or par an.

C'est à la même conclusion que nous sommes arrivé en examinant les conditions dans lesquelles se pose le problème économique ; en outre, nous avons réduit à néant, pensons-nous, l'argumentation suivant laquelle le Gouvernement français serait en partie responsable de la ruine des finances de l'Allemagne pour avoir exigé des paiements impossibles, du point de vue économique, à effectuer, ainsi que celle qui tend à grossir exagérément les inconvénients pour un pays de recevoir de l'étranger une forte indemnité en espèces.

Après avoir tenté d'établir que l'Allemagne est capable d'effectuer des paiements importants en vue de dédommager les puissances alliées des dévastations qu'elle a commises, nous avons indiqué pourquoi les dispositions du Traité de Paix concernant les réparations sont restées inappliquées, quel a été le rôle de la Commission des Réparations, la faible étendue de ses pouvoirs réels et pourquoi l'occupation de la Ruhr par la France paraît avoir été une opération indispensable.

Nous avons terminé notre ouvrage en exposant les motifs d'ordre économique, social et politique qui ont déterminé et déterminent actuellement la conduite de l'Allemagne, de l'Angleterre et de la France qui sont les trois puissances principalement intéressées dans la question des réparations.

Enfin, nous avons ajouté en annexes trois chapitres où se trouve résumée l'étude de questions importantes se rattachant étroitement à notre sujet principal et qui sont :

- 1^o Les livraisons en nature ;
- 2^o La procédure d'acquisition par le Gouvernement allemand des devises étrangères destinées au Paiement des Réparations ;
- 3^o Les mesures prises par le gouvernement allemand pour enrayer l'exode des capitaux allemands à l'étranger.

On trouvera également à la fin du volume un état des versements de l'Allemagne au 31 décembre 1922.

L'ALLEMAGNE ET LES RÉPARATIONS

CHAPITRE PREMIER

LA FIXATION DU MONTANT DE LA DETTE ALLEMANDE

I. L'ABSENCE DE PRÉCÉDENTS. — II. LA CONFÉRENCE DE LA PAIX. —
III. L'ÉVALUATION DES DOMMAGES PAR LA COMMISSION DES RÉPARA-
TIONS. — IV. L'ÉTAT DES PAIEMENTS DU 5 MAI 1921 ET LES DÉLAIS
DE PAIEMENT ACCORDÉS A L'ALLEMAGNE.

I

L'ABSENCE DE PRÉCÉDENTS

Lorsqu'au début de l'année 1919 les chefs des Gouvernements alliés se réunirent à Paris, aidés de nombreux experts, ils se trouvèrent devant une tâche considérable à accomplir. Il s'agissait de modifier les frontières de l'Europe, de fixer le statut politique de plusieurs nouveaux Etats, de répartir les droits et les intérêts que l'Allemagne avait pu acquérir en dehors de ses frontières, de réduire ses forces militaires, d'établir son régime commercial, de régler la reprise des relations financières et économiques entre les anciens belligérants, enfin de déterminer comment l'Allemagne responsable de la guerre pourrait prendre à sa charge les pensions accordées aux soldats blessés ainsi qu'aux familles des disparus et réparer les dommages effroyables dont sa politique avait été la cause.

La complexité des questions soumises à l'examen des négociateurs était telle qu'il eût été impossible de les résoudre à bref délai, si l'histoire n'avait fourni pour la plupart des exemples de solutions. Aussi purent-elles être réglées rapidement et d'une façon définitive. Sans doute le sort de certains territoires a-t-il été subordonné au jugement ultérieur de leurs habitants mais les conditions dans lesquelles ceux-ci devaient ou doivent se prononcer furent fixées dans des termes relativement précis.

Par contre, l'examen définitif du problème des Réparations, que cependant le peuple français, dont parmi les alliés l'effort avait été le plus grand, considérait comme le problème capital, parce que de la solution qu'il recevrait semblaient dépendre ou son bien-être ou sa ruine, fut ajourné à deux années plus tard.

Il est possible que comme l'a écrit J.-M. Keynes dans son livre sur *Les Conséquences économiques de la Paix*, le chef de la Délégation française, M. Clemenceau, n'ait pas apporté à la question de l'indemnité toute l'attention qu'elle méritait ; peut-être aussi préféra-t-il consacrer ses efforts de persuasion sur d'autres points du Traité dont l'importance lui semblait primordiale. Cependant le véritable motif pour lequel la question des Réparations ne fut pas tranchée dans le court laps de temps que l'impatience des peuples et des parlements avait consenti aux négociateurs, c'est vraisemblablement qu'il n'y avait pas de précédents (1).

De tous temps, les vainqueurs ont réclamé aux vaincus des indemnités de guerre, mais ces indemnités étaient payées le plus souvent en territoires. D'ailleurs comment de forts versements en numéraire auraient-ils pu être obtenus des vaincus, lorsque l'importance numérique du commerce international était si faible, et que les finances

1. C'est à coup sûr cette même cause qui a donné aux sanctions contre les responsables de la guerre et ceux qui l'ont dirigée si cruellement, le caractère inopérant qu'elles ont revêtu.

publiques étaient si précaires. Dès lors qu'on s'interdisait, en vertu du droit des peuples à disposer d'eux mêmes, d'employer les cessions de territoires comme mode de paiement, on entrait presque dans l'inconnu. La facilité avec laquelle la France avait payé après 1871 les 5 milliards de francs qu'avait exigés Bismarck laissait penser à tous que l'Allemagne était capable de verser des sommes beaucoup plus importantes ; mais jusqu'à quel chiffre pouvaient s'élever nos réclamations ? Dès cette époque certains milieux se rendaient compte que le paiement d'une indemnité d'au moins 100 milliards de francs-or soulèverait de sérieuses difficultés d'ordre économique : aussi les négociateurs étaient-ils partagés entre la crainte d'exiger trop ou pas assez.

II

LA CONFÉRENCE DE LA PAIX

Lorsque la Conférence de la Paix se réunit, seuls deux principes étaient établis :

1° Il ne sera pas exigé de l'Allemagne d'indemnité de guerre ;

2° L'Allemagne devra réparer les dommages qu'elle a causés.

Il restait à en trouver les formules d'application.

Le 25 janvier 1919, les chefs des Gouvernements décidaient de nommer une Commission en vue d'étudier et de présenter un rapport concernant notamment : 1° le montant des réparations que les Puissances ennemies devront payer ; 2° leurs capacités de paiement.

Après deux mois de travail, les conclusions de cette Commission sur ces deux points étaient les suivantes :

Il était impossible de fixer le montant des dommages de guerre. Le Gouvernement français, principalement,

insistait sur l'impossibilité de présenter aucun chiffre définitif.

Le seul point sur lequel un résultat était enregistré portait sur la détermination des catégories de dommages dont la réparation devait incomber à l'Allemagne. Cela n'avait d'ailleurs pas été sans difficultés : on sait la discussion à laquelle a donné naissance l'interprétation des textes de l'Armistice et de ceux qui l'ont précédé en ce qui concerne les frais de guerre, les dommages indirects et les pensions.

En réalité, la détermination des catégories de dommages était bien plutôt une question de répartition des versements de l'Allemagne entre les Alliés que celle d'en limiter le montant. On pressentait bien, déjà, qu'il serait difficile de contraindre l'Allemagne à rembourser toutes les sommes que les Alliés étaient en droit d'exiger d'elle en vertu des textes signés, et il ne s'agissait, en admettant ou en écartant certains chefs de réclamations, que de modifier les pourcentages de répartition des versements de l'Allemagne auxquels pourraient prétendre les Alliés. La théorie de M. Keynes suivant laquelle ceux-ci n'étaient pas fondés à réclamer à l'Allemagne le montant des pensions est, à ce point de vue, aussi fausse qu'inutile ; il n'est pas douteux que le texte très large de l'Armistice impose à l'Allemagne l'obligation d'effectuer ce remboursement (1) : bien plus, en supposant que les pensions

1. Le texte du paragraphe 19 de l'Armistice est le suivant :

« Sous réserve de toute revendication et réclamation ultérieures de la part des Alliés et des Etats-Unis, réparation des dommages... »

Comme ce texte est évidemment très large, M. Keynes estime que c'est là seulement une clause de style et que le point en question aurait dû être réglé d'après la note adressée le 5 novembre 1918 par le président Wilson à l'Allemagne, d'accord avec les Alliés ; dans cette note, la conclusion de l'Armistice est subordonnée à la promesse de l'Allemagne de réparer « tous les dommages causés à la population civile des puissances alliées et à leur propriété par l'agression de l'Allemagne sur terre, sur mer et dans les airs ». Il paraît indiscutable, en tout état de cause, qu'on peut soutenir de bonne foi que ce dernier texte n'exclut pas le droit des Alliés à exiger de l'Allemagne le remboursement des pensions.

doivent être écartées de la dette de réparations, il n'est pas sûr qu'on ne puisse trouver dans ce même texte un fondement à réclamer des sommes bien supérieures au montant des pensions, et qui n'ont pas été exigées des Alliés. C'est ainsi que les dommages indirects (privations de jouissance, etc...) n'ont été écartés qu'en raison des difficultés soulevées par leur évaluation et l'énormité des chiffres auxquels on serait arrivé (1).

Quant à la capacité de paiement de l'Allemagne tous les délégués reconnaissaient qu'il était impossible, même pour quelques années — *a fortiori* pour une période de cinquante ans — d'en chiffrer le montant : les facteurs qui peuvent influencer la capacité de paiement d'un pays sont si nombreux et de nature si variable qu'il était impossible d'en faire une évaluation sérieuse.

La seule indication précise donnée par la Commission portait sur le montant de l'actif de l'Allemagne susceptible d'être transféré dans un avenir immédiat. Ce montant était évalué à 20 milliards de marks-or et pouvait être livré en deux années.

Cependant les chefs des Gouvernements alliés estimèrent qu'il y aurait un grand avantage à ce que le montant de la dette de réparations fût fixé dans le Traité. La délégation américaine proposa 125 milliards de marks-or ; la délégation française mit en avant celui de 165 milliards ; quant à la délégation britannique le chiffre minimum lui parut être 200 milliards (2).

Devant l'impossibilité de trouver un accord sur le montant de la dette allemande, les chefs des Gouvernements alliés s'en remirent à un organisme à créer du soin de fixer le montant des dommages et d'établir concurremment un état de paiements en prévoyant les époques et les modalités de l'acquittement par l'Allemagne de l'inté-

1. Tardieu. *La Paix*, p. 318 et suiv. Payot, Paris.

2. Colonel House et Ch. Seymour. *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919*, p. 244 et 245. Payot, Paris.

gralité de sa dette dans une période fixée en principe à trente années à dater du 1^{er} mai 1921. Cet organisme, auquel était donné le nom de Commission des Réparations serait également chargé, après avoir fixé le montant de la dette allemande, d'en contrôler le paiement. Le Traité a consacré, en outre, le principe que le montant de la dette allemande serait déterminé par le montant des dommages et non pas par la capacité de paiement *actuelle* de l'Allemagne. C'était là une garantie donnée aux négociateurs français, dont le pays était le principal intéressé en la matière.

Il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure la non-inclusion du montant de la dette allemande dans le Traité a nui au paiement des réparations.

On peut soutenir que l'Allemagne a délibérément ruiné ses finances dans les années 1919 et 1920 pour obtenir que le montant de sa dette soit fixé le plus bas possible ; que d'autre part les Gouvernements alliés n'ont pu intervenir dans la gestion des finances de leur débiteur puisqu'ils ne lui avaient pas notifié le montant de leurs créances, et que, lorsque ce montant a été fixé, la situation financière de l'Allemagne était déjà si dangereusement compromise qu'il a été impossible de demander au peuple allemand l'effort nécessaire pour satisfaire au paiement des réparations.

On peut répondre à ces assertions que, seules, la faiblesse et la désunion des Gouvernements alliés sont responsables du déséquilibre des finances allemandes, et que quelque précis et définitif qu'eut été l'instrument qu'ils auraient eu en mains, le montant des versements de l'Allemagne n'eut pas été plus considérable.

Un fait est toutefois certain, c'est que depuis le moment de la mise en vigueur du Traité (10 janvier 1920) jusqu'au mois de mai 1921 les chefs des Gouvernements alliés se sont réunis maintes fois pour fixer le montant de la dette allemande, sans d'ailleurs y parvenir : ils y ont consacré

des efforts considérables qui n'auraient pas manqué, s'ils avaient été appliqués au paiement même des réparations, de donner des résultats autrement importants que ceux qui furent obtenus pendant cette époque (1).

III

L'ÉVALUATION DES DOMMAGES PAR LA COMMISSION DES RÉPARATIONS

Le 10 janvier 1920, le Traité de Versailles entre en vigueur, la Commission des Réparations est officiellement créée. Elle procède immédiatement aux travaux préparatoires de l'évaluation des dommages, dont le résultat devait aux termes de l'article 234 être notifié au Gouvernement allemand le 1^{er} mai 1921 au plus tard.

Elle se fit d'abord adresser par chacun des Gouvernements alliés le montant de leurs réclamations évaluées dans leur monnaie nationale. De ces réclamations, elle retrancha les dommages qu'elle estimait ne pas rentrer dans la catégorie des dommages prévus par le Traité.

Outre les difficultés inhérentes à cette détermination même du montant des dommages, la Commission des Réparations a rencontré deux principaux obstacles : l'un provenant de ce que la répartition des versements de l'Allemagne était déjà effectuée, l'autre de ce que le montant de la dette allemande devait être fixé en marks-or.

Le Traité consacre le principe que le montant de la dette allemande serait fixé d'après le montant des dommages ; d'autre part il avait été entendu entre les Alliés que le montant des versements de l'Allemagne serait

1. On sait que l'Allemagne n'effectua pas le paiement des 20 milliards de marks-or qu'elle devait verser jusqu'au 1^{er} mai 1921. Seuls 8 milliards furent déboursés par elle, dont, au surplus, 5 milliards furent utilisés au paiement de son ravitaillement.

réparti au prorata des dommages subis par chaque pays allié (1). Il paraît donc anormal que la répartition des versements de l'Allemagne ait été effectuée avant que le montant des dommages ait été déterminé. Cependant on s'était rapidement aperçu qu'il serait impossible de trouver une base uniforme d'évaluations pour chacune des neuf nations qui avaient droit à réparation (2). Aussi les Gouvernements alliés, pour éviter entre eux d'énervantes discussions résolurent-ils de fixer les pourcentages de répartition des versements de l'Allemagne d'après les chiffres provisoires auxquels les ministères des différents pays étaient parvenus. Ces pourcentages furent fixés le 16 juillet 1920 à Spa (3). On conçoit que, dans ces conditions, les délégués alliés à la Commission aient été gênés dans leurs travaux d'évaluations.

Le Traité de Paix stipule, en outre, que le montant de la dette allemande devait être fixé en marks-or. Cela était logique puisque l'or est l'étalon de la valeur des choses qui est le plus stable. Or, les pays alliés, sauf l'Amérique,

1. Décision prise le 30 avril 1919 par le Conseil Suprême (MM. Wilson, Lloyd George, Clemenceau).

2. Angleterre, Belgique, France, Italie, Japon, Serbie-Croatie-Slavonie, Portugal, Grèce, Roumanie.

3. L'article 1^{er} de l'arrangement de Spa stipule que les sommes *reçues de l'Allemagne* seront réparties suivant les proportions ci-après :

	POUR CENT
Empire britannique.	22
France	52
Italie	10
Japon.	0.75
Belgique	8
Portugal.	0.75

6,5 % étant réservés à la Grèce, à la Roumanie et à l'État serbe-croate-slovène.

L'article 2 stipule que les sommes reçues des anciens Alliés de l'Allemagne (Autriche, Bulgarie, Hongrie) seront réparties comme suit :

a) Une moitié sera répartie entre les Gouvernements alliés mentionnés à l'article 1^{er} suivant les proportions fixées par ledit article ;

b) Sur l'autre moitié l'Italie recevra 40 % et 60 % seront réservés à la Grèce, à la Roumanie et à l'État serbe-croate-slovène.

étant au régime du papier monnaie à cours forcé, il en résultait la nécessité de convertir en monnaies-or le montant des sommes, fixées en monnaies-papier, nécessaires pour payer le coût des réparations des dommages et le montant des pensions. Le choix d'un mode de conversion des monnaies-papier en monnaies-or a donné lieu à de vives controverses.

En ce qui concerne l'évaluation des dommages aux personnes (1), il est clair que la conversion en marks-or des sommes réclamées pour pensions ne pouvait être effectuée au taux de change (1 mark-or = 1 fr. 235) pratiqué avant la guerre. Supposons que la valeur capitalisée des pensions à payer par le Gouvernement français soit de 60 milliards de francs ; au taux de change sus-indiqué cette somme correspond à 48 milliards de marks-or : or, on ne saurait nier que cette somme est bien supérieure à la valeur actuelle des arrérages que le gouvernement français devra normalement déboursier pour le service de ses pensionnés (2). Un tel système aurait fait subir au Gouvernement allemand les conséquences de la dépréciation de la monnaie française qui s'est produite de 1914 en 1919, ce qui, en droit strict, n'aurait pu être admis.

Il est également logique que la conversion en marks-or des sommes réclamées pour pensions n'ait pas été faite au taux de change (1 mark-or = 2 fr. 649) pratiqué le 10 janvier 1920 (jour de la mise en valeur du Traité), ce qui aurait fait profiter le Gouvernement allemand de la dépré-

1. Les Alliés s'étaient mis d'accord pour établir, sur la base des tarifs en vigueur en France au jour de la mise en vigueur du Traité, la valeur capitalisée à cette date des pensions et compensations de même nature auxquelles auraient eu droit, en France, les victimes militaires de la guerre de chacun des pays alliés et les personnes dont ces victimes étaient le soutien.

2. Il convient de remarquer que si les échelles de pensions ne sont pas révisées lorsque le franc reviendra au pair, les pensionnés recevront de l'Etat des indemnités plus considérables, les prix de toutes choses ayant diminué, que celles qui avaient été prévues en 1919.

ciation du franc survenue entre le moment où la loi sur les pensions a été discutée par le Parlement français et votée (avril 1919) et cette date du 10 janvier 1920.

La solution qui paraissait la meilleure était d'examiner le pouvoir d'achat du franc depuis l'époque où ont été fixées les échelles des pensions en France jusqu'au moment de la mise en valeur du Traité. Il ressort des comparaisons des nombres-indices des prix français, anglais et américains, que la valeur du franc par rapport à l'or, fixée d'après son pouvoir d'achat réel pendant le premier trimestre 1919 (celui pendant lequel a été discutée et votée la loi des pensions par les Chambres françaises), a été de 2 francs à 2 fr. 15 pour un mark-or, que pendant le dernier trimestre de la même année, elle a été d'environ 2 fr. 20 pour un mark-or. C'est ce dernier taux de conversion qui fut proposé en février 1921 par les délégués anglais et américain à la Commission des Réparations.

Le mode de conversion en marks-or du montant des dommages aux biens soulevait également de sérieuses difficultés. Il était nécessaire que le montant des versements allemands fût égal à la valeur de reconstitution des biens détruits. Or, pour estimer cette valeur, on pouvait soit partir de la valeur de 1914, et tenir compte de la dépréciation de l'or, soit évaluer en francs-papier le coût de la reconstitution en faisant subir au résultat une réduction proportionnelle à la dépréciation du franc par rapport à l'or.

Dans le premier système on évaluait la valeur des biens détruits, telle qu'elle existait en 1914 et on affectait le chiffre obtenu du coefficient de dépréciation de l'or depuis cette époque : le montant des dommages était ainsi évalué en francs-or et le mode de conversion en marks-or ne faisait pas difficulté. Cependant ce système présentait trois inconvénients : en premier lieu il est certains dommages dont on ne peut évaluer la valeur de répa-

ration au taux de 1914 (1) ; d'autre part, il est difficile de mesurer quelle est exactement la dépréciation de l'or (2) ; enfin, il n'est pas douteux qu'il n'y a pas correspondance rigoureuse entre l'élévation du coût de reconstruction des immeubles depuis 1914 et la dépréciation *moyenne* du franc par rapport à l'or, qu'on la calcule d'après les nombres-indices des prix ou d'après la cote des changes.

Dans un second système on ramenait le montant de la valeur des biens détruits à ce qu'elle pouvait être estimée en 1914 ; on affectait à chaque montant ainsi obtenu un coefficient de cherté de reconstitution variant de 1 à 5 suivant la nature du bien détruit ; on obtenait ainsi un total en francs que l'on convertissait à un taux de change donné, en principe au taux de change moyen de l'époque pendant laquelle se faisaient l'évaluation du dommage et celle de la reconstitution. Ce second procédé n'était pas moins arbitraire que le premier : en effet, pendant les années 1920 et 1921 les prix se modifièrent considérablement d'un trimestre à l'autre ; d'autre part on se rendait compte que le niveau des prix des matériaux de reconstruction serait à l'avenir étroitement dépendant du montant des capitaux que la France serait capable d'affecter à la reconstruction des régions dévastées ; dans ces conditions la fixation des taux de reconstitution était infiniment délicate.

Lorsque la Commission des Réparations eut adopté ses bases de calcul, elle arriva à un résultat légèrement supérieur à 200 milliards de marks-or. Il lui restait maintenant à vérifier l'exactitude des réclamations présentées par les Gouvernements alliés et à tenir compte, s'il y avait lieu, des observations formulées par le Gouvernement

1. Dommages ayant trait à la remise en état du sol, déblaiement, comblement des trous d'obus, enlèvement des fils de fer, etc.

2. La dépréciation de l'or se mesure d'après les chiffres indices des prix aux Etats-Unis, par rapport à ceux pratiqués en 1914, mais l'établissement des chiffres-indices prête toujours lieu à maintes critiques.

allemand à qui ces réclamations avaient été communiquées. Il aurait peut-être été logique que la Commission étudiât séparément chacun des postes que comprenaient les listes sur lesquelles portait son examen : mais ç'aurait été là un travail beaucoup trop considérable et il fut décidé d'adopter une méthode préconisée par le délégué britannique, suivant laquelle il était inutile de discuter longuement sur les détails puisque seul importait un accord sur le total à réclamer à l'Allemagne : il était indispensable en effet, tant au point de vue de l'opinion publique alliée qu'à celui de nos rapports avec l'Allemagne, que l'unanimité fût obtenue sur ce sujet. Après de difficiles et de laborieuses négociations, la Commission notifiait, le 28 avril 1921, au Gouvernement allemand, qu'elle avait décidé « de fixer à 132 milliards de marks-or le montant des dommages pour lesquels réparation est due par l'Allemagne aux termes de l'article 132 et de l'Annexe I à la Partie VIII du Traité ».

Ce chiffre de 132 milliards ne représente pas seulement le montant des dommages causés par l'Allemagne à la population civile de chacune des Puissances alliées et associées à ses biens, pendant la période où cette Puissance a été en état de belligérance avec l'Allemagne ; il comprend aussi le montant des dommages causés par les Alliés de l'Allemagne ; en conséquence, tous les versements qui seront effectués par ces derniers viendront en déduction des 132 milliards. Les éléments susceptibles d'être mis au crédit de ceux-ci et qui sont constitués principalement par les biens publics cédés aux Etats successeurs de l'ancienne monarchie austro-hongroise et de la Bulgarie sont évalués à 12 milliards, de sorte qu'on peut estimer à *120 milliards de marks-or* environ le total de la dette de réparations à assumer par l'Allemagne.

Si l'on tient compte des stipulations de l'Arrangement de Spa, la France doit recevoir au titre des Réparations tant de l'Allemagne que des Alliés de celle-ci : 65,5 mil-

liards de marks-or qui correspondent à l'évaluation suivante de ses dommages :

	milliards de marks-or
Pensions et allocations.	30,5
Dommages aux biens	35

L'évaluation faite par la Commission des Réparations a été diversement critiquée, d'une part par certains Français parce que le montant auquel elle aboutit en ce qui concerne la France serait très inférieur à la valeur des dommages qu'elle a subis, d'autre part par certains économistes étrangers pour le motif opposé.

En réalité il est impossible de savoir quelle est la *valeur* exacte des dommages subis par les pays alliés. En ce qui concerne les pensions, on est d'accord pour attribuer une grande valeur aux tables de mortalité dont on a pu se servir pour calculer la valeur capitalisée des arrérages à verser à leurs bénéficiaires : cependant quand il s'est agi de déterminer le vieillissement à imposer, dans les calculs, aux blessés, pour tenir compte de la diminution probable de leur longévité et quand il fallut fixer le taux de capitalisation on a bien du émettre des hypothèses dont on ne saura si elles se réaliseront qu'après la mort du dernier pensionné.

C'est surtout dans les évaluations des dommages aux biens que se sont heurtées les opinions les plus divisées. Il semble cependant que pour la France, tout au moins, l'évaluation faite par la Commission des Réparations ait été équitable. On a vu plus haut que la valeur de ces dommages ressortirait d'après les calculs de cette Commission à 35 milliards de francs-or. Or, une évaluation récente des sommes que nécessitera la réparation intégrale des dommages aux biens conduit aux chiffres de 80-85 milliards de francs. Au taux de change moyen de la période pendant laquelle les dépenses ont été ou

seront engagées, on peut estimer que le coût de la réparation des dommages aux biens subis par la France sera d'environ 30 à 35 milliards de marks-or, somme se rapprochant sensiblement de celle qui a été fixée par la Commission des Réparations.

Sans doute le montant des sommes qui seront effectivement déboursées par le Gouvernement français sera-t-il bien supérieur au total des sommes susceptibles d'être réclamées de l'Allemagne. Lorsque le franc reviendra au pair, la charge des rentes perpétuelles ou des emprunts à long terme que le Gouvernement français a dû émettre pour obtenir les sommes nécessaires à la reconstitution des régions dévastées et assumer la charge des pensions, sera supérieure au montant des versements correspondants de l'Allemagne ; cependant, quels que soient les motifs qu'on puisse faire valoir en faveur de la thèse contraire, il n'aurait pas été équitable de faire supporter par le peuple allemand le poids des avantages dont bénéficieront à cette époque les pensionnés et les rentiers, de même que l'Allemagne n'aurait pu émettre aucune réclamation dans le cas où, par suite d'une dépréciation supplémentaire du franc, ses versements en marks-or auraient correspondu à des sommes en francs très supérieures à celles nécessitées par le paiement des pensions et des rentes.

En définitive, le reproche que certains ont adressé à la Commission des Réparations d'avoir réduit d'un quart ou d'un tiers le montant des versements que la France était en droit de recevoir de l'Allemagne aux termes du Traité n'est pas fondé.

Quant aux critiques formulées par certains économistes étrangers, dont la plus célèbre émane de M. Keynes, et suivant lesquelles le chiffre fixé par la Commission des Réparations est considérablement supérieur au montant de la valeur des dommages réellement subis par les Alliés, elles ne paraissent pas non plus résister à l'examen.

L'argumentation de M. Keynes repose sur des statistiques d'avant-guerre dont certaines datent de 1909 ; en s'appuyant sur elles, l'éminent économiste britannique détermine par une méthode synthétique la *valeur 1914* des dommages subis par la France et en fixe le montant à 20 milliards de francs-or. Il ne paraît pas difficile de critiquer cette argumentation : d'abord la reconstruction d'un immeuble ou d'une mine endommagée peut coûter plus cher qu'une construction neuve, en raison des travaux de démolition et de déblaiement ; en outre M. Keynes ne tient pas compte de la dépréciation de l'or qui est survenue depuis 1914. Enfin les statistiques de la propriété foncière étaient établies suivant la valeur *vénale* des immeubles ou du sol. Or la valeur vénale d'un immeuble peut être très inférieure à sa valeur de reconstruction, et c'est précisément le cas puisqu'il s'agit de reconstruire en un laps de temps très court un nombre très considérable d'immeubles avec une main-d'œuvre fort diminuée, travaillant dans des conditions très pénibles.

Aussi bien l'emploi d'une méthode synthétique en pareille matière peut-il conduire à des résultats fort éloignés de la vérité. La preuve en est dans la différence qui sépare les évaluations faites par une telle méthode et le chiffre des dépenses déjà engagées par la France. Sans doute peut-on remarquer qu'il n'y a pas correspondance absolue entre les sommes dépensées par le Gouvernement français et le montant des dommages dont le Traité imposait la réparation à l'Allemagne. En effet il n'y a pas parallélisme complet entre la loi française du 17 avril 1919 et l'Annexe I de la Partie VIII du Traité. Il semble cependant que s'il y a divergence dans les détails, il y a équivalence dans l'ensemble.

Sans doute aussi pourrait-on prétendre que les sommes payées par le Gouvernement français sont trop élevées et que les sinistrés s'enrichissent au détriment de l'Alle-

magne, en supposant que celle-ci s'acquitte de ses obligations. Cependant cette assertion est inexacte. Peut-être certains sinistrés se trouvent-ils, après avoir été indemnisés, dans une situation meilleure que celle de leurs compatriotes dont les biens n'ont pas été détruits. Mais, ceci résulte de ce que les indemnités sont destinées à remettre le sinistré dans la situation où il était en 1914, alors que le reste de la nation s'est appauvri. Il en résulte un enrichissement relatif pour les sinistrés, enrichissement qui n'est d'ailleurs qu'une juste compensation aux souffrances soit morales, soit matérielles que la guerre leur a imposées.

Il paraît ainsi peu contestable que l'évaluation des dommages subis par la France ait été correcte. Par contre la part des versements de l'Allemagne qui est attribuée aux autres puissances alliées tant par la Commission des Réparations que par les stipulations de l'Arrangement de Spa ne correspond en aucune façon à la valeur respective des dommages que ces puissances ont subis.

Cette valeur s'établit ainsi qu'il suit :

	Dommages aux personnes	Dommages aux biens	Total
	(millions de marks-or).		
Grande-Bretagne . . .	22,2	5,5	27.700
Belgique	2	8	10.000
Italie	10	5	15.000
Serbie	»	»	7.200
Autres Puissances. . .	»	»	6.500

Il est manifeste que l'Arrangement de Spa s'est révélé très favorable à la Grande-Bretagne. Les seuls dommages matériels qu'elle ait subis sont des dommages maritimes ; or la valeur de ces dommages est bien inférieure à celle qui ressort des chiffres ci-dessus ; au surplus la plus grande partie en a été remboursée directement aux armateurs par les ressortissants alliés, sous forme de frets élevés

payés pendant la guerre. Par contre la part des Petites Puissances et notamment celle de la Serbie paraissent faibles.

En définitive, en fixant la dette allemande à 132 milliards, la Commission des Réparations a rempli consciencieusement le mandat qui lui était confié par les Gouvernements alliés (1).

IV

L'ÉTAT DES PAIEMENTS DU 5 MAI 1921 ET LES DÉLAIS DE PAIEMENT ACCORDÉS A L'ALLEMAGNE

Le montant de la dette de Réparations fut notifié par la Commission des Réparations à l'Allemagne le 28 Avril 1921. Ce montant était trop considérable pour que cette dernière puisse s'acquitter immédiatement de la totalité des sommes qui lui étaient réclamées ; il fallait donc éta-

1. La dette de Réparations n'est pas la seule charge financière que le Traité de Paix ait imposée à l'Allemagne. Sans compter les restitutions de titres, de machines, etc., enlevés des pays envahis, dont la valeur dépasse 10 milliards, l'Allemagne s'est engagée à payer ce qui suit :

1° Le montant de la dette que le Gouvernement belge avait contractée pendant la guerre auprès des Gouvernements alliés, et dont la valeur atteint 5.600 millions de marks-or (Etats-Unis 800 millions, Grande-Bretagne 2.400 millions, France 2.400 millions). L'article 10 de l'Arrangement du 11 mars 1922 prévoit que chacune de ces trois puissances recevra, au titre de cette créance, un lot d'obligations qui viendront s'ajouter aux obligations A, B et C prévues par l'Etat des Paiements.

2° Le coût des frais des armées d'occupation (art. 240). Ce coût très élevé pendant l'armistice se monte actuellement à environ 220 millions de marks-or par an, non compris les dépenses supplémentaires causées par les opérations de la Ruhr.

3° Le Gouvernement allemand est responsable du paiement des dettes d'avant-guerre contractées par ses ressortissants vis-à-vis des créanciers alliés. Il a décaissé de ce chef de 1920 à 1922 700 millions de marks-or environ (art. 296).

4° Le Gouvernement allemand doit indemniser les ressortissants alliés pour les dommages ou préjudices causés pendant la guerre à leurs biens situés sur le territoire allemand. (art. 297°).

blir un Etat des Paiements indiquant soit des chiffres définitifs, soit une formule qui déterminât d'une façon aussi précise que possible le montant des versements que l'Allemagne aurait à effectuer, étant entendu qu'aux termes du Traité la durée de ces versements ne serait pas supérieure à trente ans, à dater du 1^{er} mai 1921, et qu'en outre le montant de ces versements étant une fois fixé ne pourrait être modifié ultérieurement, sauf si l'Allemagne manquait à ses engagements ; auquel cas, le règlement du solde impayé pourrait être reporté aux années suivantes et faire l'objet d'un traitement différent.

L'Etat des Paiements prévu par le Traité fut notifié au gouvernement allemand le 5 mai 1921 ; les rédacteurs de cet Etat des Paiements élaboré non par la Commission des Réparations à laquelle ce rôle devait être dévolu mais par les chefs des gouvernements alliés réunis à Londres, ont choisi une formule dont l'application, dans leur esprit, devait donner des résultats tels que l'importance des versements annuels dus par l'Allemagne correspondrait aux variations de sa capacité de paiement : le montant de ces versements fut fixé à la somme fixe de 2 milliards de marks-or plus une somme variable équivalente à 26 % de la valeur des exportations allemandes ; en supposant que la valeur de ces exportations passe de 5 milliards de marks-or (chiffre de l'année 1921) à 20 milliards de marks-or l'Allemagne devait ainsi effectuer des versements annuels variant de 3,3 à 7,2 milliards de marks-or.

(L'Etat des Paiements du 5 mai 1921 a décidé en outre la création d'obligations de séries différentes, représentatives de la dette allemande et destinées à en faciliter la mobilisation par le placement de ces obligations dans le public. Mais il est à noter que la création ou l'émission de ces obligations ne devaient modifier en rien l'importance des versements à effectuer par l'Allemagne, et ceci jusqu'au moment où la *totalité* des obligations auraient été émises dans le public ; jusqu'à cette époque

les versements de l'Allemagne étaient fixés à 2 milliards de marks-or plus 26 % de la valeur des exportations allemandes; lorsque la totalité des obligations aurait été émise, et à ce moment seulement, le montant des versements de l'Allemagne aurait été réduit au montant des sommes nécessaires pour assurer le service des obligations en circulation.)

L'Allemagne n'a pu exécuter longtemps les engagements qui lui étaient imposés par l'Etat des Paiements. Les versements annuels prévus par cet Etat devaient être effectués en huit échéances correspondant alternativement à l'annuité fixe de 2 milliards de marks-or et à l'annuité mobile proportionnelle à la valeur des exportations allemandes; toutefois aux deux premières échéances qui tombaient le 15 juillet et le 15 octobre 1921 avait été substituée une échéance unique fixée au 31 août, et qui devait être couverte par le paiement en espèces d'un milliard de marks-or. Seuls les paiements de cette échéance ainsi que de la suivante, celle du 15 novembre, furent effectués.

Le milliard de marks-or venant à échéance le 31 août 1921 fut versé ponctuellement; le montant de l'échéance du 15 novembre déterminé par la valeur des exportations allemandes (soit 26 % du montant de ces exportations pendant les mois d'août, septembre octobre 1921) et évalué à 300 millions de marks-or fut couvert par le montant des livraisons en nature effectuées depuis le 1^{er} mai jusqu'au 31 octobre 1921.

Les échéances suivantes tombaient le 15 janvier 1922 (annuité fixe : 500 millions) et le 15 février 1922 (annuité mobile : 300 millions environ). Or, le 14 décembre 1921, le Gouvernement allemand notifiait à la Commission des Réparations qu'il ne pouvait envisager la possibilité de réussir à se procurer les sommes nécessaires au paiement total de ces deux échéances; la valeur des livraisons en

nature imputables sur les échéances des 15 janvier et 15 février atteignait à peine 150 et 75 millions de marks-or : il restait donc 350 et 225 millions que le Gouvernement allemand devait parfaire par des versements en espèces : c'était là un effort que le Gouvernement allemand annonçait être au-dessus de ses forces ; en conséquence il demandait à la Commission des Réparations de bien vouloir lui accorder des délais pour se libérer.

Cette demande du Gouvernement allemand fut repoussée par la Commission des Réparations : la lettre du 14 décembre ne contenait, en effet, aucune précision ni quant aux devises que le Gouvernement allemand serait prêt à fournir à chacune des échéances du 15 janvier et du 15 février, ni quant au délai de grâce qui serait sollicité pour payer le solde, ni quant aux garanties qui seraient offertes dans l'intervalle.

Sur ces entrefaites, les chefs des gouvernements français et britannique délibéraient à Londres sur les répercussions que pouvait avoir la dépréciation du mark sur les prochains paiements des réparations. Le 22 décembre, ils se mettaient d'accord pour limiter le montant des versements en espèces à effectuer par l'Allemagne en 1922 à 500 millions de marks-or payables par quart le 15 de chacun des mois de janvier, février, mars et avril.

Comme l'assentiment des Puissances alliées non représentées à Londres (Belgique, Italie) était nécessaire, on décida que le Conseil Suprême se réunirait à Cannes, à partir du 5 janvier 1922 ; en outre, comme de nombreuses questions étaient alors pendantes entre les alliés (répartition du premier milliard de marks-or versé par l'Allemagne, limitation du coût des armées d'occupation, accords concernant les livraisons en nature, prix du charbon allemand livré à la France par voie de mer, etc...), on envisagea de les résoudre toutes pendant la réunion projetée.

La Conférence était à la veille de se terminer et le le montant des versements à effectuer par l'Allemagne en

1922 allait être limité à 720 millions de marks-or pour les paiements en espèces et 1.750 millions pour les livraisons en nature, lorsque le Parlement français s'inquiéta de la tournure que prenaient les négociations ; l'apprenant, le Président du Conseil, M. Briand revint à Paris et donna sa démission ; en l'absence du chef de la délégation française, le Conseil Suprême se sépara : toutefois le 13 janvier, la Commission des Réparations, dont les délégués avaient été appelés à Cannes par les chefs des Gouvernements, décidait d'accorder au Gouvernement allemand un délai provisoire pour le paiement des échéances du 15 janvier et du 15 février 1922, pour autant que ces échéances n'étaient pas couvertes par des versements en espèces ou des livraisons en nature, sous réserve des deux conditions principales suivantes :

a) Pendant la période du délai provisoire le Gouvernement allemand devait payer en devises étrangères la somme de 31 millions de marks-or tous les dix jours.

b) Le Gouvernement allemand devait dans les quinze jours soumettre à la Commission des Réparations un projet de réforme, avec des garanties appropriées, pour son budget et sa circulation fiduciaire, ainsi qu'un programme complet des paiements en espèces et des livraisons en nature pour l'année 1922.

Cette période de délai provisoire dura jusqu'au 21 mars 1922 ; le gouvernement allemand effectua ponctuellement les paiements fixés ; le 28 janvier, il remettait un long rapport dans lequel il exposait sa situation financière et annonçait son intention d'augmenter les impôts et de comprimer les dépenses du Reich.

Le 21 mars, la Commission des Réparations décidait que l'Allemagne paierait, en 1922, 720 millions de marks-or en espèces, et 1.450 millions de livraisons en nature (1).

1. Ces versements couvraient non seulement les paiements de réparations mais le coût des Armées d'Occupation, dont le montant annuel était alors d'environ 220 millions de marks-or.

C'étaient les chiffres dont il avait été question à Cannes. Toutefois l'octroi du moratorium n'était pas encore définitif. En effet, le maintien du sursis provisoirement consenti était subordonné à la stricte observation par l'Allemagne des conditions concernant l'augmentation des ressources et la réduction des dépenses du Reich, l'émission d'emprunts intérieurs, l'évasion des capitaux, l'autonomie de la Reichsbank et l'établissement de statistiques.

Le 7 avril, le Gouvernement allemand, confiant dans les résultats de la Conférence de Gênes qui allait commencer quelques jours après, répondit à la Commission des Réparations par une fin de non recevoir. Par la suite, la Conférence de Gênes n'ayant pas apporté au Gouvernement allemand la diminution des charges de réparations que celui-ci escomptait, il adressa à la Commission des Réparations une lettre en date du 9 mai par laquelle il promettait « de faire tous ses efforts pour se conformer aux conditions posées dans la lettre de la Commission des Réparations du 21 mars 1922 ».

Le 31 mai 1922, la Commission des Réparations reconnaissant que les efforts déjà faits par le Gouvernement allemand et les nouvelles mesures qu'il s'engageait à prendre, constituaient une preuve de bonne volonté, décidait de confirmer le sursis provisoire accordé le 21 mars (1).

Sur les 720 millions de marks-or que l'Allemagne devait payer en espèces pendant l'année 1922, 281,9 millions avaient été versés avant le 31 mars. Le surplus devait être payé aux échéances ci-après : 18 millions le 15 avril, 50 millions le 15 de chaque mois suivant, jusqu'en octobre, enfin 60 millions chacun des mois de novembre et décembre.

1. Voir la correspondance échangée à cette époque entre le Gouvernement allemand et la Commission des Réparations, dans le 3^e recueil des *Documents officiels publiés par la Commission des Réparations*, chez Alcan.

Ce programme qui apportait un adoucissement sensible aux stipulations de l'Etat des Paiements du 5 mai ne devait pourtant pas être exécuté jusqu'à la fin de l'année. La dépréciation du mark ne cessait, en effet, de s'aggraver. Au début de juillet, elle prenait des proportions considérables ; en mars 1922, le dollar valait à Berlin 285 marks ; le 7 juillet il en valait 300. Aussi, le 12 juillet, le Gouvernement allemand adressait-il à la Commission des Réparations une nouvelle demande de délai ; il avouait avoir en sa possession les devises nécessaires à l'échéance du 13 juillet, mais il affirmait en avoir besoin pour payer des importations de blé ; en outre il ne se bornait pas à demander un sursis pour les prochaines échéances, il jugeait indispensable que l'Allemagne soit libérée de tous versements en espèces jusqu'à la fin de 1924.

La gravité de la situation causée par cette démarche de l'Allemagne était telle que les chefs des Gouvernements alliés se réunirent à Londres, au début du mois d'août 1922. Le Gouvernement français accepta en principe d'accorder à l'Allemagne un court moratorium portant sur les versements en espèces ; par contre, il demanda à ses Alliés que le Gouvernement allemand dont la mauvaise volonté était évidente, fournisse en garantie des engagements qui lui seraient demandés, des gages matériels tels que les mines et les forêts appartenant à l'Etat allemand et un certain pourcentage du capital-actions des sociétés industrielles de matières colorantes et de produits chimiques. Le Gouvernement britannique refusa d'accéder à cette demande, l'accord ne put se faire, et la question fut renvoyée devant la Commission des Réparations.

Celle-ci n'accorda pas le moratorium demandé ; elle décida, le 31 août 1922 « qu'elle différerait à statuer sur la demande telle qu'elle est formulée par le Reich jusqu'à ce qu'elle ait terminé le projet d'une réforme radicale des Finances publiques de l'Allemagne comportant l'équi-

libre du budget, la réduction éventuelle de la dette des Réparations, la réforme monétaire de l'émission d'emprunts extérieurs et intérieurs en vue de la consolidation de la situation financière ». Toutefois, après avoir refusé le moratorium, la Commission acceptait de recevoir, lors de chacune des échéances mensuelles des versements en espèces stipulées par la décision du 31 mars, des Bons du Trésor allemand à six mois (1). En fait, c'était accorder un répit à l'Allemagne.

Comme on pouvait s'y attendre, l'Allemagne ne profita pas de ce répit pour entreprendre de rétablir ses finances ; après avoir convoqué des « experts internationaux » elle fit connaître par une lettre en date du 14 novembre adressée à la Commission des Réparations que toute réforme financière lui paraissait impossible avant qu'il puisse être procédé au relèvement et à la stabilisation du mark, et que, d'autre part, pour obtenir cette stabilisation, il était nécessaire qu'elle fût pendant trois ou quatre ans exemptée de toutes les prestations en espèces et de la plus grande partie des prestations en nature résultant du Traité de Versailles.

C'était le refus définitif de la part de l'Allemagne de s'acquitter de sa dette de Réparations.

Les chefs des Gouvernements alliés se réunirent à nouveau à Londres au début du mois de décembre. Depuis les négociations du mois d'août M. Bonar Law avait succédé à M. Lloyd George, et M. Mussolini avait pris en main les rênes du Gouvernement italien.

M. Poincaré réitéra ses propositions : pas de moratorium sans gages ; en cas d'opposition de l'Allemagne, le Gouvernement français se déclarait prêt à une occupation militaire de la région de la Ruhr. Les chefs des Gouvernements belge et italien lui donnèrent leur appui ; mais M. Bonar Law refusa de donner son concours à l'opéra-

1. Les bons remis par l'Allemagne ont été payés à leur échéance.

tion envisagée. L'accord, encore une fois, ne put se faire.

Les négociations reprirent à Paris le 2 janvier ; au bout de deux jours, il était manifeste qu'une entente était impossible et chaque puissance reprit sa liberté d'action.

Le 5 janvier 1923 une mission d'ingénieurs français et belges appuyée par des détachements militaires vint prendre le contrôle des mines et des forêts de l'État allemand situés dans la région de la Ruhr ; cette mission se heurta à la résistance des industriels allemands encouragés par leur gouvernement. Les Gouvernements français et belge furent alors amenés à prendre des mesures de rigueur, telles que l'établissement d'un blocus entre les territoires occupés et le reste de l'Allemagne.

Lorsque la résistance de l'Allemagne eut effectivement cessé et que l'exploitation du gage saisi par les armées française et belge eut donné des résultats positifs, les négociations reprirent entre les Gouvernements alliés. Le 30 novembre, en vue d'étudier la capacité de paiement de l'Allemagne, la Commission des Réparations décida de constituer deux Comités d'experts chargés, l'un, de rechercher les moyens d'équilibrer le budget et les mesures à prendre pour stabiliser la monnaie, et l'autre, d'évaluer le montant des capitaux évadés de l'Allemagne en indiquant, si possible, les moyens de les y faire rentrer.

Le Gouvernement français a d'ailleurs formulé le désir que la Commission des Réparations ne fixe le montant des versements à effectuer par l'Allemagne que pour chacune des années 1924, 1925, 1926.

Cette réserve du Gouvernement français s'explique aisément : il lui a paru impossible, en effet, puisque désormais ce montant, au lieu de correspondre à la totalité des dommages causés, va être déterminé par la « capacité de paiement » de l'Allemagne, que cette capacité de paiement soit appréciée à sa juste valeur au moment où par suite d'une politique insensée, la situation financière et économique de ce pays s'est considérablement aggravée. C'est seulement quand son relèvement sera accompli qu'on pourra juger, en pleine connaissance de cause, de l'effort qui pourra être fourni par la nation allemande en vue d'alléger les charges des pays qui ont dû réparer par leurs propres moyens les dévastations commises sur leurs territoires. Au surplus, ne serait-il pas à craindre, dans le cas où la dette des réparations serait fixée dès à présent, que la conduite de l'Allemagne ne rende ultérieurement une révision nécessaire ?

Il a été soutenu cependant que cette difficulté d'apprécier actuellement la capacité de paiement future de l'Allemagne est moindre quelle ne paraît en réalité. L'on connaît à peu près quel est le montant de la richesse et du revenu de l'Allemagne, quelle importance peut atteindre son commerce extérieur ; grâce à ces éléments il serait possible d'évaluer le montant de l'indemnité susceptible d'être mis à sa charge. Sans doute peut-on craindre de sous-estimer la puissance économique de l'Allemagne, et de consentir aujourd'hui des sacrifices qu'on se reprochera amèrement dans l'avenir à la vue de la prospérité du pays vaincu ; mais cet inconvénient serait compensé largement, assure-t-on, par le précieux avantage de voir la question des Réparations enfin résolue, étant bien entendu que toutes les précautions seraient prises et toutes garanties exigées du débiteur pour que le chiffre fixé soit désormais définitif. Enfin, ne risque-

t-on pas en ne fixant pas dès maintenant un maximum aux réclamations que les Alliés entendent faire valoir contre l'Allemagne, que le relèvement financier et économique de celle-ci en soit rendu plus difficile? Ne deviendra-t-il pas malaisé d'obtenir des ressortissants allemands les sacrifices nécessaires, et, dès qu'il s'agira de fixer le montant définitif des versements à effectuer, l'amélioration qui aura pu se produire ne sera-t-elle pas compromise?

Il faut reconnaître que cette dernière théorie est assez justifiée; elle ne paraît d'ailleurs avoir été écartée qu'en raison de la difficulté de concilier la nécessité pour la France d'être libérée de sa propre dette extérieure et de recevoir des versements qui soient en rapport avec les charges qu'elle doit assumer, avec la possibilité d'arrêter à un chiffre « raisonnable » le montant de la dette allemande.

Il est donc à souhaiter que ce montant soit déterminé le plus rapidement possible.

En attendant que le moment soit venu où les Gouvernements alliés pourront se mettre d'accord pour prendre la décision qui fixera ce point important, on peut essayer d'indiquer quelques-unes des considérations dont ils devront tenir compte.

D'abord une observation s'impose :

Pour apprécier le futur règlement de la dette à intervenir, ce n'est pas seulement le montant nominal de la dette et la durée de remboursement qu'il y a lieu de considérer, mais aussi et surtout le montant du taux de l'intérêt, en même temps que le cumul ou non cumul des intérêts (1)

1. L'article 11 de l'Etat des Paiements du 5 mai 1921 pose le principe que l'intérêt du solde de la dette non représenté par des obligations (actuellement, du montant de la dette allemande diminué de 50 milliards soit 82 milliards) ne sera pas cumulatif, c'est-à-dire qu'il a été fait remise à l'Allemagne du montant des intérêts rapportés par ces 82 milliards et qui, en vertu même de la limitation du montant des annuités à 2 milliards plus 26 % des exportations, étaient destinés, en tout état de cause, à rester impayés pendant les premières années.

L'inscription de ce principe de non cumulation des intérêts impayés a

et, en définitive, le montant des versements déterminés par la combinaison de ces divers éléments.

Le montant nominal de la dette étant fixé, une infinité de systèmes destinés à déterminer le montant des versements futurs de l'Allemagne pourra, en effet, être envisagée. Si deux systèmes sont basés sur un même taux d'intérêt et une même durée d'amortissement, la comparaison en sera évidemment facile, par le seul calcul des annuités. Par contre, pour comparer les avantages de deux systèmes dans lesquels ces divers éléments : montant nominal de la dette, durée d'amortissement et taux de l'intérêt sont différents, il y aura lieu de ramener *chacun des versements annuels* à effectuer par l'Allemagne à sa *valeur actuelle* au moment de la fixation de la dette. La comparaison des deux valeurs actuelles globales ainsi obtenues ne sera d'ailleurs possible que si dans chacun des deux systèmes le taux de l'intérêt est déterminé à l'avance ; c'est l'indétermination du taux de l'intérêt résultant des stipulations de l'Etat des Paiements du 5 mai 1921 (dans lequel une partie de l'annuité était variable selon le montant des exportations de l'Allemagne) qui a permis d'attribuer aux versements ainsi fixés des valeurs actuelles si différentes, selon les évaluations que l'on faisait concernant l'importance future du commerce extérieur allemand.

Cette observation étant faite, une première question se posera lorsqu'il s'agira de fixer le montant des versements à effectuer chaque année par l'Allemagne : les annuités devront-elles être fixes, c'est-à-dire d'un montant déterminé au moment même de la fixation de la dette ou variables selon l'accroissement de la capacité de paiement du Reich mesuré d'après un indice spécial ?

A première vue, la variabilité de l'annuité semble pré-

eu pour effet de réduire le montant réel de la dette allemande à un chiffre compris entre 60 et 75 milliards selon l'évaluation que l'on fait de l'importance des exportations futures de l'Allemagne.

senter de très sérieux avantages, puisqu'elle semble assurer d'une part que le relèvement du débiteur profitera à ses créanciers, d'autre part que les montants exigés ne seront pas excessifs et que par la suite il ne sera pas nécessaire de réduire éventuellement ces montants, ce qui ne manquerait pas d'avoir les répercussions les plus fâcheuses.

En réalité, ces avantages risquent d'être illusoire. D'abord il est impossible de trouver aucun indice qui représente réellement la capacité d'un pays à effectuer des paiements à l'étranger ; pour apprécier cette capacité il faudrait retenir plusieurs facteurs parmi lesquels on peut citer l'importance des excédents budgétaires et du commerce extérieur, la quantité de la production, etc... Comment choisir un indice d'application facile, qui tienne compte de chacun de ces éléments ? Au surplus, l'omission d'un de ces éléments peut entraîner la faillite de tout le système : on l'a bien vu pour l'Etat des Paiements dont l'indice de la prospérité de l'Allemagne ne se rapportait qu'à l'importance des exportations ; la variabilité de l'annuité n'a pas empêché que l'Allemagne n'a pas exécuté les engagements qu'elle avait pris. Enfin, il est à craindre que l'indétermination même du montant des versements consécutive à cette variabilité de l'annuité permette à ceux des Gouvernements alliés qui ont intérêt à ce que la charge à assumer par l'Allemagne ne soit pas trop lourde, de masquer par le moyen d'évaluations trop optimistes une réduction sensible du montant de la dette allemande.

En résumé, il paraît préférable que l'annuité à exiger de l'Allemagne soit fixe, en totalité ou tout au moins pour la majeure partie, étant entendu que les montants de cette annuité pourraient augmenter dans l'avenir selon une progression déterminée.

Reste la question principale : A combien fixer le montant des versements à effectuer pour l'Allemagne ?

Pour y répondre il convient d'examiner dans quelles conditions l'Allemagne a jusqu'à présent cherché à s'acquitter de ses engagements et quelle influence les paiements de Réparations seront susceptibles d'exercer sur son économie nationale.

CHAPITRE II

LE PROBLÈME BUDGÉTAIRE

I. LA GESTION DES FINANCES DU REICH JUSQU'EN 1923. — II. LES REMÈDES. — IV. LA GESTION DES FINANCES DU REICH DEPUIS LA FIN DE LA RÉSISTANCE PASSIVE (SEPTEMBRE 1923). LES RÉFORMES MONÉTAIRE ET BUDGÉTAIRE. — IV. L'AVENIR DES FINANCES DE L'ALLEMAGNE ET SA CAPACITÉ DE PAIEMENT.

Le Gouvernement allemand est seul, en principe, responsable du paiement de la dette de Réparations. C'est donc à lui qu'incombe la nécessité de se procurer les ressources nécessaires pour s'acquitter de cette dette, soit qu'il y affecte le produit des domaines public et privé du Reich, soit qu'il effectue des prélèvements sur la fortune ou le revenu de ses ressortissants, soit enfin qu'il trouve auprès de l'étranger par la voie du crédit, les sommes dont il a besoin. Les revenus des domaines de l'Empire sont faibles, les opérations de crédit extérieur ne suppriment pas la difficulté et ne font que reporter à plus tard le moment de la résoudre (1) : en définitive, c'est à

1. On a voulu voir, souvent, dans l'émission d'emprunts extérieurs contractés par l'Allemagne la solution de la question des Réparations.

Il est bien certain, en effet, que de tels emprunts allégeraient les charges de la Trésorerie de l'Etat allemand, faciliteraient la réorganisation des finances publiques et lui permettraient de s'acquitter plus aisément des premières annuités à verser aux alliés.

Cependant, ces opérations de crédit ne sont intéressantes pour l'Allemagne qu'autant qu'elles ne sont pas destinées à rembourser une partie du capital de sa dette ; car, dans ce dernier cas, bien loin de diminuer la charge des contribuables allemands, elles l'aggraveraient sensible-

ses ressortissants que le Gouvernement allemand doit s'adresser par la voie de l'impôt ou par celle de l'emprunt.

L'intérêt qu'il y a à ce que le problème budgétaire reçoive une solution satisfaisante ne saurait être exagéré. Parmi les objections que l'on a coutume d'élever contre la possibilité d'obtenir de l'Allemagne des paiements importants, la plus fréquemment émise se rapporte à la question du transfert des capitaux ; il est vraisemblable cependant que lorsque l'Allemagne fera un sérieux effort pour équilibrer son budget, la difficulté du transfert en sera, par cela même, sérieusement aplanie.

Aussi nous semble-t-il que la situation budgétaire du Reich soit le pivot autour duquel gravite tout le problème des Réparations.

I

LA GESTION DES FINANCES DU REICH JUSQU'EN 1923

Avant la guerre, la dette publique allemande était très faible ; l'Empire s'était fondé en 1871 sur une victoire, et depuis lors, seules l'amélioration de l'outillage national ou la fabrication d'armements avaient nécessité l'émission d'emprunts publics ; d'autre part les dettes des Etats confédérés étaient elles-mêmes peu importantes : aussi le peuple allemand pouvait-il s'enorgueillir d'être parmi les principales nations, le moins imposé.

ment," dans la mesure où le taux d'intérêt exigé par les prêteurs serait supérieur au taux vraisemblablement faible appliqué à la dette de Réparations par les Gouvernements alliés ; la « mobilisation » de la dette allemande ne saurait être financièrement avantageuse que pour les pays qui ont droit aux Réparations, à moins, naturellement, que des avantages spéciaux y relatifs ne soient reconnus à l'Allemagne.

D'autre part, il y a des inconvénients évidents à ce que l'Allemagne s'acquitte des intérêts de sa dette de Réparations au moyen de ressources provenant de l'étranger.

La guerre a laissé à l'Allemagne une lourde charge financière : bien que la lutte ait été portée sur le territoire ennemi, le Gouvernement allemand, confiant dans la victoire, a tiré de l'emprunt la plus grande partie de ses ressources (1) : du 1^{er} août 1914 au 31 mars 1919 la dette du Reich était portée de 5,4 à 156 milliards alors que la dette des Etats, dont le montant atteignait 17 milliards en 1914, était grossie de moitié (2).

Lorsque la défaite arriva, le désordre le plus complet fut dans l'administration financière. Tout d'abord le Gouvernement cessa de présenter des prévisions budgétaires : les dépenses furent engagées sans l'apparence d'une autre justification qu'une prétendue nécessité. La Révolution, le retour des armées, le mouvement spartakiste, le Gouvernement des Conseils des ouvriers et des soldats, les difficultés du ravitaillement, la crise économique avaient bouleversé l'Empire : aussi, pour que le peuple, qui ne travaille pas, reste tranquille, on distribue des secours et des subsides alimentaires (7.750 millions) ; pour que les prix ne subissent pas les conséquences de l'inflation, on n'augmente pas les tarifs de chemins de fer, bien que le coût de l'entretien et de la gestion devienne chaque jour plus élevé : d'où un déficit de 4.725 millions ; pour diminuer le nombre des chômeurs on embauche des fonctionnaires en masse et comme on n'a pas de travail à leur donner, on ne les garde que quatre à cinq heures par jour (3).

Quant aux impôts, il était devenu presque impossible d'en établir l'assiette et d'en assurer la perception : à plus

1. Du 1^{er} août 1914 au 31 mars 1919 les dépenses de l'Allemagne peuvent être évaluées à 175 milliards, qui ont été fournis comme suit : Emprunts consolidés, 87 milliards ; Bons du Trésor escomptés à la Reichsbank 63,5 milliards ; Impôts et ressources diverses, 24,5 milliards

2. Cf. Charles Rist, *Les Finances de guerre de l'Allemagne* (1921), Payot, Paris.

3. Les employés des Chemins de fer passent de 740.502 en 1913 à 1.044.379 en 1920.

forte raison n'était-il nullement question de les augmenter. Était-ce d'ailleurs bien utile de faire un effort pour améliorer les finances de l'Etat ? Au moment où les Alliés décident du sort de l'Allemagne ne fallait-il pas mieux, au contraire, apparaître faible et désorganisé ? Et puis n'a-t-on pas un moyen facile de se procurer les ressources nécessaires, en recourant à l'inflation : le 30 novembre 1918, le montant de la circulation fiduciaire s'élevait à 28,8 milliards. Le 31 mars 1920, à la fin du premier exercice budgétaire de paix, il est porté à 59,2 milliards !

Cependant un homme en Allemagne comprit l'importance du problème budgétaire ; c'est Erzberger, alors ministre des finances, qui devait mourir plus tard assassiné. Il se rendit compte, au cours de l'année 1919, qu'il était impossible à l'Allemagne de se passer de crédit : or, le 31 juillet 1919, le mark était tombé à 0, 338 à Zurich, et il fallait, sous peine de faire faillite, enrayer cette dépréciation. D'une médiocre compétence financière mais doué d'une volonté et d'une force de réalisation peu communes, Erzberger entreprit de rétablir la situation des finances de son pays.

La tâche était infiniment délicate, car, en même temps qu'il fallait créer des ressources nouvelles il était indispensable de réorganiser l'administration des finances. Avant la guerre, l'unité du Reich en matière financière était loin d'être parfaite, les Etats confédérés ayant pu conserver à cet égard une certaine autonomie : en principe ils s'étaient réservés la perception et l'administration des impôts directs, en laissant à l'Empire les impôts indirects dont le recouvrement atteignait moins leur souveraineté. En outre, alors qu'en France l'Etat met son organisation financière à la disposition des départements et des communes, c'étaient les administrations des Etats particuliers qui servaient d'agents au Reich pour la perception des droits de douane et la levée des impôts qui lui étaient réservés.

La guerre avait vu croître toutefois, une tendance toujours plus nette vers l'unification financière de l'Empire : c'est ainsi que l'impôt de guerre de 1916 et la contribution extraordinaire de 1918 furent, bien qu'impôts directs, levés par le Reich et pour ses besoins.

S'appuyant sur l'article 8 de la récente constitution de Weimar (1), Erzberger enleva aux Etats pour les remettre au Reich les principales prérogatives dont ils avaient toujours joui ; l'administration des finances devint un ministère impérial au lieu d'être éparpillée entre les Etats : leurs budgets et ceux des communes perdirent à peu près complètement leurs ressources propres ; une proportion fixe leur est seulement assignée sur le produit des grands impôts directs dont l'Empire seul doit déterminer en pleine souveraineté la nature et le montant. En même temps, les chemins de fer qui appartenaient pour la grande majorité aux Etats passèrent au Reich, qui, en échange, s'est chargé d'assumer le service de la dette flottante qui y était afférente.

Cette grande révolution administrative, qui seule semblait pouvoir permettre la réalisation d'un programme financier d'envergure, a été acceptée sans résistance par la nation parce qu'on y voyait un renforcement de l'unité politique de l'Allemagne (2). Mais, lorsqu'il s'est agi de créer de nouvelles ressources, la réforme d'Erzberger échoua lamentablement.

Cet échec ne tient pas, il faut le reconnaître, à l'insuffisance de l'effort fourni par le Gouvernement ; toutefois, par suite de l'incompétence du ministre et de la prédominance qu'eurent sur son esprit les arguments d'ordre social et politique sur les considérations purement fiscales, cet effort fut loin de donner les résultats qui en étaient attendus. Erzberger voulut flatter l'antipathie

1. Cet article 8 prévoit que « le Reich pourra réclamer pour lui des contributions et des revenus qui appartenaient jusque là aux pays ».

2. Un revirement vers l'ancien régime s'est d'ailleurs produit dès 1922,

qu'éprouvent les masses, alors toutes puissantes en Allemagne, contre le système capitaliste : de là tout un système dirigé contre le capital, mais qui n'atteignit pas son but, parce que le capital est par essence, impossible à toucher par le fisc contre la volonté de celui qui le détient et qui est résolu à le défendre. Il fallait, avant tout, trouver des ressources immédiates pour enrayer l'inflation ; par conséquent, il s'agissait, d'une part, d'établir des impôts indirects dont seul le rendement pouvait être dans un très bref délai satisfaisant, d'autre part, de développer, pour couvrir les dépenses en cours, la souscription des bons du Trésor par le public, et si possible d'emprunts à long terme.

Rien ne fut tenté dans cette double direction. Pour éviter le mécontentement populaire, les impôts de consommation sont à peine augmentés ; tout l'effort se concentre sur les impôts directs ; les députés au Reichstag s'imaginent ainsi obtenir l'égalité dans le sacrifice fiscal ; fidèles à la logique, ils instituent même un impôt sur les salaires qui sera perçu par l'employeur, le seul impôt sur le revenu qui, plus tard, pèsera réellement sur le revenu des ressortissants allemands (1).

On devine aisément la faillite d'un système conçu sur des principes si éloignés de ceux qu'enseigne la science financière : les capitaux s'enfuirent en masse à l'étranger, ceux qui restèrent en Allemagne furent dissimulés au fisc ; par suite de la nouvelle réorganisation de l'administration financière, les organes chargés d'assurer l'exécution des lois n'existaient pas ; il fallait les constituer par une transformation hâtive de ceux des Etats, et cela à un moment où l'on se trouvait en pleine liquidation des anciens impôts. Le corps des fonctionnaires compétents ne pouvait suffire : on dut faire appel au concours d'élé-

1. Du 1^{er} avril 1922 à fin mai 1923, le produit de l'impôt sur les salaires s'est élevé à 476 milliards, alors que le produit de l'impôt sur les revenus des particuliers ne s'est monté qu'à 282 milliards.

ments dont la formation professionnelle était nulle.

Aussi dut-on attendre plus d'un an avant que le rendement des nouvelles ressources vienne alléger la trésorerie du Reich, et, en attendant cette époque, le mal s'aggrava à tel point que l'effort fourni devint tout à fait insuffisant.

Parmi les impôts créés par Erzberger un seul mérite une mention spéciale : c'est le Reichsnotopfer (sacrifice pour la détresse de l'Empire) (1) ; le produit de cette mesure exceptionnelle était destiné, en principe, à amortir la dette publique dont l'importance prenait déjà des proportions considérables.

Le Reichsnotopfer est un véritable prélèvement sur le capital qui devait atteindre 5 % sur les fortunes de 10.000 marks, 15 % sur celles de 300.000, 25 % sur celles de 1 million, 50 % sur celles de 8 millions.

Une telle mesure aurait apporté incontestablement une très sérieuse amélioration à la situation financière si elle avait pu être appliquée et eût servi de référence à tous ceux qui se font les champions de l'impôt sur le capital. Mais, comme il était facile de le prévoir, les résultats en furent très médiocres. On a d'abord dû laisser au contribuable le choix de s'acquitter en bloc ou de verser sa contribution en une série d'annuités égales (27 à 45 selon la nature des biens qui constituaient la fortune) quitte à y ajouter dès le début l'intérêt à 4 % de la somme globale. On s'aperçut bientôt que les recettes ne correspondaient pas au but qu'on s'était proposé. La loi du 22 décembre 1920 prescrivit le recouvrement accéléré du Reichsnotopfer et ordonna le paiement dans un délai relativement court d'une somme égale à 10 % de la for-

1. Les principales recettes créées sous l'inspiration d'Erzberger sont un double impôt sur les accroissements du patrimoine et sur ceux du revenu pendant la guerre, et un impôt extraordinaire sur le capital, « le Reichsnotopfer ». En outre l'impôt sur le revenu subit des modifications qui avaient pour but d'en accroître considérablement le rendement.

tune imposable, mais qui ne serait pas inférieure au tiers de la taxe totale. Le paiement de ce montant devait être effectué en trois échéances : le 1^{er} mars et le 1^{er} novembre de l'année 1921, et le 1^{er} mai 1922. Avant cette dernière échéance est intervenue la loi du 8 avril 1922 par laquelle le Reichsnotopfer est remplacé par une surtaxe de 100 %, 150 % et 200 % qui s'ajoute à l'impôt sur la fortune ; le prélèvement sur le capital avait vécu. En fait, si l'on compare le montant du rendement du Reichsnotopfer aux chiffres qui expriment non pas même le capital, mais seulement le revenu de l'Allemagne, on est bien obligé de reconnaître que ce prélèvement sur la fortune allemande a été très faible ; il est à noter au surplus que le rendement de l'impôt sur le revenu a été constamment supérieur à celui du Reichsnotopfer (1).

Les nouveaux impôts avaient été votés, pour la plupart avant le 31 mars 1920 ; le reste de l'année se passa sans qu'aucune autre mesure soit prise pour arrêter la débâcle grandissante. A la fin de l'exercice, le 31 mars 1921, la dette flottante s'est élevée de 91,5 à 166,3 milliards, la circulation fiduciaire de 59,2 à 79,9 milliards. Aux représentations de la Commission des Réparations, le Gouvernement allemand répond que le montant de la dette de réparations n'étant pas fixé, il lui est impossible d'établir un budget sur des bases solides.

Ainsi les finances allemandes allaient-elles à la dérive.

1. Les rendements comparés de l'impôt sur le revenu et du Reichsnotopfer ont été les suivants (en millions) :

Exercices	Impôt sur le revenu <i>marks-papier</i>	Reichsnotopfer	
		<i>marks-papier</i> en millions	<i>marks-or</i>
1920-1921. . .	9.592	9.336	650
1921-1922. . .	17.868	13.296	525
1922-1923. . .	533.000	4.500	»

En 1911, le revenu de la nation allemande était évalué par Helfferich à 30-33 milliards de marks-or.

Le 5 mai 1921 l'Etat des Paiements est notifié au Gouvernement allemand qui accepte, le 28, de l'exécuter. Les obligations auxquelles il doit faire face lui sont connues, aucune excuse ne justifierait plus son inertie. D'ailleurs le Comité des Garanties, émanation nouvelle de la Commission des Réparations, notifie, le 28 juin 1921, au Chancelier Wirth, la nécessité de prendre les mesures fiscales nécessaires pour assurer l'exécution de l'Etat des Paiements.

Le 6 juillet, le Chancelier trace au Reichstag le programme des nouveaux impôts ; ce programme qui se rapportait seulement à l'exercice 1^{er} avril 1922-31 mars 1923, prévoyait 140 milliards de dépenses contre 76 à 80 milliards de recettes, dont seulement 44 milliards de recettes existantes. Il comportait la création d'impôts ou l'augmentation d'impôts existants dont le rendement atteindrait de 32 à 36 milliards.

L'histoire du vote par le Reichstag de ce programme, notoirement insuffisant puisque seulement 60 % des dépenses prévues étaient couvertes par des impôts, illustre d'une façon saisissante comment les partis allemands de toutes nuances se sont entendus pour éviter au peuple allemand les conséquences de la défaite.

Pendant l'été de 1921, les questions financières furent rejetées à l'arrière-plan par les préoccupations relatives au sort de la Haute-Silésie. Toutefois, le 20 août, 15 projets de loi furent livrés à la publicité. En principe, le Reichstag devait se réunir le 6 septembre pour voter sans désenparer le programme d'impôts : en fait, c'est seulement le 19 novembre que le Reichstag répartit les projets de loi entre ses diverses commissions.

Dans l'intervalle, l'opinion était saisie d'un projet de crédits que se proposaient d'ouvrir au Reich les industriels. Au congrès de Munich, le 29 septembre, la Fédération nationale de l'industrie allemande adopte, en effet, une résolution par laquelle l'industrie est prête à rechercher

les moyens d'utiliser le crédit dont elle jouit à l'étranger pour mettre à la disposition du Gouvernement de l'or ou des devises.

Aussitôt, de son côté, le Reichswirtschaftsrat (Conseil Économique d'Empire) élabore un projet de loi : les industries allemandes formeront une union de crédit dont le but sera de mettre à la disposition du Reich, par voie d'emprunt, les devises qui lui sont nécessaires pour faire face à ses obligations. Le capital d'exploitation des entreprises industrielles, les biens fonciers des exploitations agricoles et forestières et les maisons de rapport des membres de l'Union constitueront la garantie de cet emprunt.

La Fédération nationale élève alors de vives protestations ; elle entend déterminer à son gré absolu le mode de l'action de crédit dont elle avait accepté le principe. Elle fait sentir les répercussions de la décision prise par le Conseil de la Société des Nations sur la Haute-Silésie, et de la chute catastrophique du mark. Bien plus, on apprend là-dessus que l'industrie n'avait même pas été consultée et que l'idée, partie de quelques personnalités parmi les unions industrielles allemandes, était loin d'être acceptée par l'industrie entière !

Les partis démocratiques, à ce moment, menacent l'industrie de la mainmise sur les valeurs réelles, si bien que le 5 novembre les industriels maintiennent officiellement leur offre de prêt au Gouvernement, tout en laissant prévoir qu'il fallait attendre la fin de la Conférence de Washington pour arriver à une solution définitive.

Tout à coup, quelques jours plus tard, les industriels annoncent que parmi les conditions qu'ils posent, figure la remise par le Reich des chemins de fer à l'industrie privée, c'est-à-dire le retrait d'une des mesures qui font partie de la charte même du parti socialiste.

Le projet est abandonné, mais on a perdu plus de deux mois.

Pendant ce temps, les commissions examinent les projets d'impôts nouveaux et ne cessent d'en réduire les taux. Les partis de droite repoussent toute augmentation des impôts directs, les partis de gauche tout relèvement des impôts de consommation. Le 18 décembre, le Reichstag s'ajourne jusqu'au 19 janvier 1922.

Cependant, comme l'Allemagne avait adressé à la Commission des Réparations une demande tendant à ce que soit ajournée une partie des paiements des échéances du 15 janvier et du 15 février 1922, et que la Commission avait refusé d'examiner cette demande avant que lui soit soumis un projet d'assainissement des finances de l'Etat allemand, le Chancelier Wirth convoque les chefs de partis et les adjure de conclure un accord ; le 26 janvier 1922 on annonce officiellement que le « compromis fiscal » est réalisé, ce qui permet au Chancelier d'annoncer deux jours plus tard dans un mémoire adressé à la Commission des Réparations, de sérieuses améliorations pour l'exercice budgétaire qui va commencer dans deux mois. Peu de temps après, la Commission des Réparations ayant d'ailleurs réduit le montant des paiements à effectuer par l'Allemagne, l'accord entre les partis est à nouveau rompu, et il faut recommencer des négociations. C'est seulement le 6 avril 1922 que le programme élaboré au mois de juillet de l'année précédente est voté, mais combien mutilé par les réductions opérées par les uns et les autres. L'effort fiscal tel qu'il avait été prévu en décembre 1921 représentait encore une augmentation de 40 % sur les impôts existants. Au moment du vote, il n'ajoute immédiatement que 15 milliards aux 109 milliards de recettes déjà créées (1).

Pour sauver la face, la loi du 6 avril pose le principe d'un emprunt forcé d'un milliard de marks-or. Le principe de cet emprunt subit d'ailleurs bientôt des atténuations

1. Un impôt sur l'accroissement de la fortune est bien décidé, mais il ne fonctionnera qu'en 1924.

sensibles en faveur des ressortissants allemands. La loi du 18 juillet 1922, qui fixa les conditions de souscription, limite le montant de l'emprunt à 70 milliards de marks papier. Comme rien n'était prévu pour encourager les souscriptions immédiates, les contribuables allemands s'abstinrent : au 15 avril 1923 le montant des versements atteignait à peine 10 milliards de marks-papier correspondant à 50 millions de marks-or (1).

La seule suggestion que le Gouvernement allemand ait acceptée sans arrière-pensée en ce qui concerne l'augmentation de ses recettes, est celle qui se rapporte à la perception des droits de douane sur la base de l'or. Les industriels allemands y virent un moyen de se défendre contre la concurrence étrangère, et aucune opposition ne fut faite contre ce mode de perception qui est appliqué depuis juillet 1922.

On aurait pu concevoir que, dans l'impuissance à percevoir par le moyen des impôts les sommes nécessaires pour couvrir les dépenses, le Gouvernement allemand se fût efforcé de recourir au crédit soit en émettant des emprunts à long terme soit en plaçant des bons du trésor dans le public. Mais ici encore, le Gouvernement n'a fait aucun véritable effort auprès de ses ressortissants pour qu'ils lui fournissent le moyen d'éviter la faillite.

Si l'on met à part l'emprunt forcé dont il vient d'être parlé, et qui est en réalité plus un impôt qu'un emprunt, le Gouvernement allemand n'a tenté qu'un appel au crédit à long terme : c'est la tentative d'Erzberger en novembre 1919 ; mais la formule adoptée, celle de l'emprunt

1. Pour encourager les souscriptions, le taux des souscriptions s'élevait progressivement depuis 96 % si elles étaient faites en mai 1922 jusqu'à 106 % à partir de mars 1923. Il était évident qu'un tel avantage serait insuffisant pour inciter le contribuable à faire un sacrifice immédiat quand l'avenir paraissait si incertain.

L'obligation de souscrire à cet emprunt a été abolie par l'ordonnance du 11 octobre 1923.

à lots et à faible intérêt, n'était vraiment pas faite pour attirer le capitaliste ; il ne fut souscrit que 3 milliards de marks, soit à peine le montant des dépenses d'un mois.

Par la suite, la politique fiscale suivie par le Gouvernement allemand a rendu les capitalistes allemands peu confiants dans l'avenir des finances de leur pays et il semble bien certain que le placement d'emprunts en Allemagne ne pourra avoir lieu que si toute la nation s'affirme décidée à vouloir entreprendre le rétablissement des finances publiques : l'emprunt intérieur volontaire doit suivre et non précéder la réforme des finances allemandes.

Le placement des Bons du Trésor à court terme dans le public n'exige pas une si grande confiance, et il est certain que dans le moment où l'abondance des moyens de paiement était considérable en Allemagne les possibilités de placement en eussent été fort grandes.

Il conviendrait peut-être de s'arrêter à l'argument souvent invoqué suivant lequel l'émission de Bons du Trésor à court terme est de l'inflation au même titre que l'émission de billets de banque, plus dangereuse même parce que moins franche. Cependant si les Bons du Trésor servent quelquefois de moyens de paiement, le vrai caractère du billet de banque par lequel sa multiplication est si néfaste lorsqu'elle est effectuée dans le seul but d'assurer les besoins de l'État, c'est sa facilité de circulation : or il est certain qu'en Allemagne, comme en France, la moyenne des Bons du Trésor change de possesseur infiniment moins vite que celle des billets, et que leur utilisation est très restreinte.

Il eût donc été très utile au Gouvernement allemand de faciliter les souscriptions de bons à court terme par la multiplication des guichets et par l'appât d'un intérêt élevé. Aucun effort ne fut fait dans cette voie : aussi le montant des Bons du Trésor escomptés par le public, y

compris les banques, a-t-il à peine augmenté, malgré l'augmentation de la circulation fiduciaire (1).

Il faut reconnaître d'ailleurs que plus grande était la rapidité de la chute du mark, plus élevé aurait dû être l'intérêt distribué par le Trésor, pour égaler la prime presque certaine qu'assurait dans un très court laps de temps l'achat de devises étrangères ou de valeurs industrielles. Mais quel que soit la charge qui en serait résultée pour le Trésor, elle eût été encore moins onéreuse à la nation que les conséquences de l'inflation.

L'effort fourni par le peuple allemand pour mettre à la disposition du Gouvernement les recettes nécessaires à l'assainissement des finances de l'État a été très faible ; par contre le montant des dépenses de l'État n'a cessé sinon d'être considérable, du moins d'être hors de proportion avec les ressources du Gouvernement allemand.

On a vu plus haut que les événements politiques et sociaux avaient été la cause en 1918 et 1919 de dépenses considérables mais presque nécessaires. Cependant, peu à peu, le calme était revenu dans les esprits, les troubles devenaient rares, l'industrie reprenait son activité, le chômage s'atténuait. Tous les symptômes de retour à la vie normale apparaissaient et le moment semblait venu de mettre un frein au gaspillage des ressources de l'État.

Il n'en fut rien : le Gouvernement allemand a continué en effet de prendre les mesures nécessaires pour que ses ressortissants ne subissent pas les effets de la hausse des prix résultant de l'inflation, due elle-même à l'insuffisance de l'effort fiscal. C'est ainsi qu'il poursuivit la distribution de subsides alimentaires ; en 1920, ces subsides attei-

1. Le montant des Bons du Trésor souscrits par le public, y compris les banques, s'est élevé à 104 milliards en janvier 1920, 110 en juillet 1921, 129 en janvier 1922, 100 en juillet 1922 et 310 en décembre 1922 ; ces chiffres représentaient un pourcentage par rapport au total des Bons émis, de 67, 58, 50, 32 et 20 %, le solde des Bons étant escompté par le Reichsbank.

gnent 15 milliards ; en 1921 malgré la prospérité industrielle le chiffre en est porté à 17. C'est seulement en 1922 que, sous la pression exercée par la Commission des Réparations, le Gouvernement allemand annonce leur suppression, promesse d'ailleurs mal tenue puisque des sommes encore importantes figurèrent sous cette rubrique au budget de l'exercice 1922-1923.

Mais ce furent surtout les déficits des entreprises industrielles de l'Etat qui causèrent sa ruine : non seulement les conditions de l'exploitation étaient des plus défectueuses, mais en outre il fut procédé à des dépenses de premier établissement qui étaient loin d'être indispensables ; aussi le déficit des chemins de fer et des Postes a-t-il absorbé à lui seul plus de la moitié des impôts en 1919, plus des trois quarts en 1920 et en 1921. Ce fut là, comme pour l'Autriche le gouffre des disponibilités de l'Etat, et l'on comprend que les industriels allemands aient toujours posé cette condition, lorsqu'il leur était demandé de secourir les finances du Reich, que le mode de gestion des chemins de fer fut profondément transformé.

Le Gouvernement allemand avait bien promis, au début de 1922, que les dépenses ordinaires de ses entreprises industrielles seraient couvertes par des recettes équivalentes, les dépenses extraordinaires (dépenses de premier établissement) restant par contre à la charge du budget ; mais ici encore il fut dans l'impossibilité de tenir son engagement et, après un court moment d'arrêt, les déficits reprirent de plus belle.

Il n'a pas suffi au gouvernement allemand, cédant à des préoccupations d'ordre général et désireux d'enrayer la hausse des prix, de distribuer des subsides alimentaires et de laisser s'accroître les déficits des services publics. On peut citer, en outre, mille exemples de gaspillage des ressources de l'Etat allemand. Ce sont d'abord des participations très onéreuses dans des entreprises

industrielles privées (1) des subventions aux entreprises de construction de canaux ; alors que les intérêts payés par le gouvernement français à la Banque de France sur les Bons du Trésor escomptés par celle-ci sont utilisés pour la plus grande partie à l'amortissement de ces Bons mêmes, le Gouvernement allemand n'a cessé de payer effectivement à la Reichsbank les intérêts calculés à 5 % des Bons du Trésor qu'elle escompte. Le montant de ces versements qui a atteint 10 milliards pour l'exercice 1922 a été distribué par la Reichsbank sous forme de subventions au commerce et à l'industrie. De même, l'Etat a pris à sa charge la plus grande partie des dépenses des Offices de compensation des dettes d'avant-guerre contractées entre des ressortissants ex-ennemis. Il y a eu là des abus nettement inqualifiables (2).

Les indications qui précèdent ne donnent-elles pas raison à ceux qui prétendent que la faillite de l'Allemagne a été volontaire et qu'aucun effort n'a été fait ni pour augmenter les recettes ni pour diminuer les dépenses du budget ?

L'Allemagne accuse trop souvent les dépenses qui lui ont été imposées par l'exécution du Traité de Paix d'être la seule cause des déficits budgétaires pour qu'il ne soit pas indispensable de se rendre compte de l'importance des dépenses qu'elle a engagées pour faire face à ses obligations.

1. Ces entreprises sont de trois catégories : 1° Usines génératrices d'énergie électrique ; 2° fabriques de produits azotés ; 3° fabriques d'aluminium. Le montant de la participation du Reich s'est élevé à 208 millions en 1919, 338 en 1920, 568 en 1921 et à 886 millions en 1922.

2. Le détail même de divers postes du budget allemand témoigne de l'insouciance des gouvernants de l'Allemagne devant la débâcle des finances publiques : c'est ainsi qu'on trouve pour l'exercice 1921-1922 soit dans le budget de l'Empire soit dans ceux des Etats les rubriques suivantes : subsides à la Société de secours de la science allemande (40 millions pour l'exercice 1922), au musée de Nuremberg (1,3 million) à la foire de Leipzig (10 millions) aux organisations pour le relèvement moral et hygiénique de la nation (3 millions), etc., etc.

Le tableau ci-dessous indique par catégories le montant des dépenses effectuées par le Reich pendant chacun des exercices 1919, 1920, 1921.

	1919	1920	1921
	<i>millions de marks</i>		
Dépenses des Administrations.	50.316	55.746	67.110
Subsides et Dépenses sociales .	7.750(1)	18.149	23.914
Déficit des entreprises industrielles	6.100(1)	19.300	40.587
Dépenses des Réparations . .	10.834(1)	25.000	82.400
Dépenses du Traité de Paix autres que les Réparations.		15.000	28.400
	75 000	133.195	242.411
Pourcentage des dépenses du Traité de Paix par rapport aux dépenses totales. . .	14 %	33 %	46 %

Les chiffres soulignés représentent des dépenses réellement effectuées, d'après des indications fournies par les statistiques allemandes ; les autres sont des évaluations figurant aux budgets et suppléments de budgets publiés par le gouvernement allemand ; ces évaluations doivent être évidemment prises sous réserve, d'abord en raison de la dépréciation du mark et ensuite, en ce qui concerne les dépenses relatives à l'exécution du Traité de Paix, parce que le gouvernement allemand n'a jamais tenu entièrement les engagements qu'il a pris.

A partir de l'exercice 1922, la dépréciation du mark a été si rapide que les évaluations budgétaires n'ont plus de valeur. Toutefois, l'appréciation de l'effort fourni par l'Allemagne pour l'exécution du Traité de Paix est rendue plus facile que pour les exercices antérieurs, en raison des indications fournies par le gouvernement allemand à

1. Réponse du gouvernement allemand au questionnaire des experts de Bruxelles (janvier 1921), pages 38, 40 et 7.

la Commission des Réparations (1) ; le tableau ci-dessous indique le montant des recettes et des dépenses du Reich d'avril à décembre 1922.

	Dette flottante (Augmentation mensuelle)	Impôts	Dépenses du Traité de Paix (2)	Dépenses autres que le Traité de Paix
	—	—	—	—
1922 . . .	<i>en millions de marks-papier</i>			
Avril. . .	8.999	13.193	16.935 *	12.000**
Mai . . .	8.312	17.618		16.000**
Juin. . .	5.820	17.775	4.569	19.026
Juillet. . .	12.744	21.547	6.238	28.053
Août. . .	23.520	33.346	10.126	46.740
Septembre.	119.568	32.276	17.093	87.292
Octobre. .	152.735	50.473	43.720	159.488
Novembre .	235.309	103.812	80.503	358.618
Décembre .	655 002	133.528	70.396	719.134

* Dépenses effectuées du 11 avril au 31 mai 1922.

** Chiffres obtenus par approximation.

Il ressort de ces tableaux que le montant des dépenses effectuées par l'Allemagne en exécution du Traité de Paix a été, en 1919, très inférieur au montant réuni des dépenses sociales et du déficit des entreprises industrielles, en 1920, à peu près équivalent à ce dernier montant ;

1. La Commission des Réparations a reçu d'avril à décembre 1922 des états décadaires indiquant pour chaque période de dix jours le montant des dépenses effectuées en exécution du Traité de Paix et le montant de l'accroissement de la dette flottante ; en ajoutant à ce dernier chiffre le montant du produit mensuel des impôts, on obtient d'une façon assez approximative et mois par mois le montant mensuel des dépenses totales du Reich.

2. En dehors des Réparations proprement dites, les dépenses du Traité de Paix comprennent les frais des armées d'occupation, les versements aux Offices de Compensation, les frais des Commissions de contrôle et de la Commission des Réparations, enfin les frais de désarmement.

Les plus importantes de ces dernières dépenses sont les frais des armées d'occupation ; le montant de ces dépenses a été limité, en vertu d'un Accord interallié signé le 11 mars 1922, à 240 millions de marks-or par an.

c'est seulement en 1921 qu'il lui est sensiblement supérieur.

En résumé, le montant des dépenses effectuées en exécution du Traité de Paix n'a été qu'une faible partie des dépenses totales du Reich, sauf pendant l'exercice 1921 au cours duquel l'Allemagne a payé 1.800 millions de marks-or environ ; d'ailleurs, si la charge de Réparations est alors devenue relativement lourde à supporter, il en faut attribuer la cause, d'une part, à la mauvaise gestion précédente des finances publiques et à la dépréciation du mark qui s'en est suivie, d'autre part au défaut d'organisation d'achat des devises nécessaires au paiement du premier milliard de marks-or prévu par l'État des Paiements (1). Quoiqu'il en soit, il paraît difficile de soutenir que les paiements de Réparations aient représenté pour l'Allemagne une charge trop lourde et que c'est pour y faire face que le Gouvernement allemand ait dû recourir à l'inflation ; au surplus, une telle affirmation ne serait fondée que si le montant des impôts ayant été porté à sa limite extrême et les dépenses étant réduites à celles qui eussent été indispensables, le budget allemand se serait soldé par un déficit juste égal ou inférieur au montant des paiements effectués aux Alliés. Or, on a vu précédemment que l'Allemagne s'est refusée à augmenter ses charges fiscales, qu'elle a dépensé beaucoup plus qu'il n'était nécessaire, et que, dès le premier semestre de l'année 1922, le déficit budgétaire a été plus considérable que le montant même des paiements de Réparations.

Ainsi donc, ces paiements ne peuvent être considérés comme la cause directe des déficits budgétaires. On démontrera également, plus loin, comment peut être réfutée l'allégation suivant laquelle ils en auraient été la cause indirecte, sous le prétexte qu'ils auraient été la seule cause

1. Voir le chapitre-annexe relatif au Prélèvement opéré par le gouvernement allemand sur les devises étrangères provenant des exportations.

de la dépréciation du mark, laquelle dépréciation aurait rendu impossible le relèvement des finances allemandes.

Le 31 août 1922, le montant des dépenses du Reich devenant bien supérieur à celui de ses recettes et le mark ne cessant de perdre de sa valeur, les chefs des gouvernements alliés décidèrent, en vue d'alléger les charges de l'Allemagne, et de faciliter ainsi le relèvement de ses finances, de ne plus exiger jusqu'à la fin de l'année de paiements en espèces ; les paiements venant à échéance pendant cette période furent reportés à six mois.

Comme on pouvait s'y attendre, et ce qui montre bien que ce ne sont pas les paiements réellement effectués au titre des Réparations qui furent la cause réelle de la ruine des finances allemandes, la situation ne s'améliora guère ; les derniers mois de l'année 1922 virent même se produire une inflation beaucoup plus considérable que précédemment (1). Les fonctionnaires se firent attribuer chaque mois, sinon chaque semaine, des augmentations de traitement qui nécessitèrent des décaissements s'élevant d'un seul coup à des centaines de milliards. Les déficits des Chemins de fer et des Postes augmentèrent également dans des proportions démesurées.

En novembre, au moment de l'avènement de M. Cuno au pouvoir, on crut que des réformes énergiques allaient améliorer la situation ; il fut question de faire voter de nouveaux impôts et de supprimer les déficits des entreprises industrielles (2) ; mais ces réformes, annoncées

1. Montant des billets de la Reichsbank en circulation (en millions de marks):

31 août 1922	238.000
30 septembre 1922.	317.800
31 octobre 1922.	469.000
30 novembre 1922	754.000
31 décembre 1922	1.280.000

2. Pour les neuf premiers mois de l'exercice 1922-1923 (avril décembre) le déficit des chemins de fer s'est élevé à 350 milliards.

bruyamment ne furent même pas soumises au Parlement. La seule mesure prise fut la demande d'une suspension complète, pendant quatre ans, des paiements de Réparations.

Cette carence du Gouvernement allemand contraignit la France et la Belgique à prendre des gages et à occuper la Ruhr ; cette opération porta le dernier coup aux finances du Reich. Pour soutenir la résistance « passive » des habitants du territoire occupé, il fut dépensé sans compter ; on distribua des subsides aux grévistes et aux chômeurs ; on octroya aux industriels les crédits nécessaires pour faire marcher les usines, alors que les produits fabriqués n'avaient plus de débouchés. En vue de couvrir ces dépenses, le Gouvernement allemand émit au mois de mars un emprunt à souscrire en devises étrangères ; cet emprunt échoua complètement, le public n'ayant pas souscrit plus de 50 millions de marks-or sur les 200 qui avaient été demandés (1). Plus tard, en juin, le gouvernement résolut de proposer au Reichstag un nouveau programme d'impôts spécialement établis pour soutenir la résistance ; après de longues discussions il fut voté, le 9 août, quelques impôts dont le rendement fut d'ailleurs insignifiant (2). Faute de ressources, le Gouvernement continua donc à faire appel à la Reichsbank et chaque semaine vit la mise en circulation dans le public de dizaines de milliards, puis de centaines de milliards de marks (3).

En définitive, en raison de la constante et rapide dépréciation du mark, l'effet des nouvelles mesures prises n'a

1. Cet emprunt a été émis en coupures de 5, 10, 20, 50 et 100 dollars ; il est remboursable le 15 août 1936 à 130 % net ; les souscripteurs ont bénéficié de certains avantages fiscaux.

2. Le « sacrifice pour la Ruhr et le Rhin » comprend : a) une taxe sur les automobiles ; b) une taxe de 2 % à l'exportation ; c) un impôt unique basé sur le montant de l'impôt sur le revenu.

3. Le 15 septembre 1923, le montant des billets de la Reichsbank en circulation était de 3.183.681.168.110.000 marks.

jamais pu compenser l'augmentation du déficit provoqué par cette dépréciation, l'accroissement des recettes restant toujours inférieur à celui des dépenses. Il s'est produit en Allemagne ce qui se passe dans tout pays qui recourt à l'inflation : si le montant des dépenses de l'Etat augmente parallèlement à la hausse des prix qui résulte de cette inflation, il n'en est pas de même du produit de ses recettes. Sans doute le rendement des impôts indirects, lorsqu'ils sont *ad valorem*, suit-il, à peu près, la hausse des prix, mais les efforts déployés par l'administration des finances en vue de hâter le recouvrement des impôts directs n'assurent jamais à l'État des ressources aussi importantes, tant s'en faut, que celles auxquelles il pourrait prétendre, puisqu'il est constamment payé en une monnaie dévalorisée par rapport à celle qui avait cours au moment où lesdits impôts ont été établis (1).

Il est certain, d'autre part, qu'en Allemagne un grand nombre des contribuables se sont soustraits, au moins partiellement, à leurs charges fiscales ; les uns ont fait passer une partie de leurs capitaux à l'étranger, par suite de la dépréciation du mark ; pour ceux-là mêmes qui ont conservé leurs capitaux en Allemagne, l'inflation est la cause de perturbations si considérables et si rapides dans la composition des fortunes que le fisc s'est trouvé dans l'impossibilité de les suivre, comme cela lui est relativement aisé de le faire en temps ordinaire.

Si l'on tient compte, enfin, de la difficulté que tout gouvernement rencontre à percevoir sur les classes paysannes, qui subissent pourtant le moins les conséquences néfastes de l'inflation, une contribution aux dépenses de

1. Etat mensuel des recettes et des dépenses du Reich depuis 1922 (en millions de marks-papier) :

		Recettes	Dépenses	%
Janvier	1922	5.760	14.518	39
Janvier	1923	159.214	745.907	22
Juillet	—	1.229.000	37.060.000	3,3
Septembre	—	216.413.000	46.812.000.000	0,46

l'Etat qui soit en rapport avec leurs fortunes, et de la réduction du rendement des impôts qui frappent la propriété bâtie, en raison des lois qui favorisent les locataires, on comprend que, pour tous ces motifs l'augmentation des recettes perçues par le Gouvernement allemand n'a, pendant longtemps, cessé de diminuer par rapport à celle des dépenses et que, ne pouvant obtenir de l'emprunt les ressources suffisantes pour couvrir le déficit qui en est résulté, le Gouvernement ait dû recourir de plus en plus à l'inflation.

On a pu s'étonner que le Gouvernement allemand ait pu, au cours des dernières années continuer à faire appel à la Reichsbank pour couvrir ses dépenses budgétaires sans qu'il en résultât des troubles considérables dans la vie publique.

Cependant l'impossibilité pour un Gouvernement allemand de payer ses dépenses autrement que par des émissions de billets ne peut affecter que la marche des services publics : le pays, à l'exception des rentiers, s'accommode en effet, à la longue, de la mauvaise qualité de la monnaie légale à laquelle il substitue peu à peu des monnaies étrangères ; et si l'Etat devient de moins en moins capable de procéder aux dépenses de premier établissement les plus nécessaires dans les entreprises qu'il gère, un tel régime peut n'en pas moins durer longtemps, jusqu'au jour où quelque événement vient modifier la politique du gouvernement.

II

LES REMÈDES :

La dépréciation constante de la monnaie a, jusqu'à la fin de l'année 1923, rendu inutiles les efforts déployés par le Gouvernement allemand en vue d'assainir la situation

budgétaire, le produit des recettes nouvelles étant insuffisant à combler l'augmentation des dépenses qui provenait de cette dépréciation même. Aussi la stabilisation de la monnaie peut-elle être considérée comme la condition indispensable au relèvement des finances allemandes : la solution du problème budgétaire est subordonnée à la possibilité de résoudre préalablement le problème monétaire, c'est-à-dire d'enrayer la dépréciation du mark sur le marché des changes et la hausse des prix sur le marché intérieur.

Si pendant plusieurs mois cette stabilisation du mark est obtenue, il est clair que le Gouvernement allemand pourra aisément procéder aux réformes nécessaires.

Le choix d'une solution à trouver au problème monétaire dépend naturellement de l'explication que l'on donne des causes de la dépréciation du mark.

D'après une première thèse qui a été soutenue notamment par les économistes britanniques et qui a été reprise par le Gouvernement allemand, la dépréciation du mark est due au déséquilibre de la balance commerciale et surtout aux paiements de réparations effectués par l'Allemagne. Ces paiements, a-t-il été affirmé, ont eu une influence doublement néfaste : d'une part, faute de ressources suffisantes, le gouvernement allemand a dû recourir à l'inflation ; d'autre part, la balance des comptes de l'Allemagne en a été dangereusement affectée, soit directement lorsque le Gouvernement allemand a fait des paiements en espèces, soit indirectement lorsque l'obligation de livrer gratuitement aux Alliés des quantités importantes de charbon a empêché l'Allemagne de vendre ce même charbon à des pays étrangers qui en auraient acquitté le montant en bonnes devises étrangères. Au surplus, la crainte même du paiement de Réparations a entraîné l'évasion à l'étranger de capitaux allemands, contre laquelle aucune mesure ne saurait être efficace, et qui est venue augmenter le déficit de la balance des comptes.

Ainsi donc la cause première de la dépréciation du mark est le paiement des Réparations : de là la nécessité, si l'on veut que l'Allemagne puisse rétablir ses finances, que les Alliés lui accordent un long moratorium.

Ce long moratorium étant accordé, le cours de la monnaie allemande serait stabilisé sur le marché des changes au moyen d'un fonds de provision constitué par les réserves de la Reichsbank en or et en devises appréciées, et s'il est nécessaire, au moyen d'un fonds de devises provenant d'un emprunt extérieur.

Enfin, pendant le temps où la stabilisation du mark serait obtenue par le marché des changes et où le Gouvernement allemand bénéficierait des ressources provenant du fonds de provision préalablement établi de façon à ne pas recourir à l'inflation, il serait procédé à une réorganisation du système budgétaire.

La caractéristique de cette thèse, c'est que des deux causes premières qui provoquent la dépréciation d'une monnaie, savoir le déséquilibre de la balance des comptes et l'inflation, c'est sur la première que s'est concentrée l'attention de ceux qui l'ont soutenue ou la soutiennent encore. Des deux aspects que revêt cette dépréciation de la monnaie, savoir la hausse des changes et la hausse des prix, c'est le premier qui les a frappés davantage : le cours du mark à Londres les a plus émus que le prix du pain à Berlin. De même, dans les deux modalités des paiements de Réparations, paiements en espèces et livraisons en nature, c'étaient les paiements en espèces dont ils avaient souhaité la réduction en premier lieu, parce que leur action sur les changes y était plus immédiatement perceptible. Par suite, dans l'énonciation des remèdes, il est fait sans doute mention de l'effort fiscal que devra effectuer le Gouvernement allemand, mais on insiste surtout sur la nécessité de stabiliser les changes, et l'on s'étend longuement sur la description de la cons-

titution et de l'emploi des fonds de devises nécessaires à cette stabilisation.

A cette méthode d'envisager le problème monétaire allemand s'en oppose une autre : c'est celle qui fait de l'inflation la cause la plus décisive de la dépréciation du mark. Sans doute, le déséquilibre de la balance des comptes de l'Allemagne a-t-il une influence sensible sur cette dépréciation puisqu'il provoque la hausse des changes étrangers à Berlin et que cette hausse des changes étrangers entraîne à son tour des répercussions directes sur les prix intérieurs allemands dont elle cause l'élévation, indépendamment de toute inflation. Cependant, il est aisé de démontrer 1° que la situation de la balance des comptes est en grande partie subordonnée à l'inflation ; on verra, en effet, dans un chapitre suivant comment cette balance des comptes n'est déficitaire qu'autant que l'excédent de la balance commerciale ne peut compenser le déficit éventuel de la balance des capitaux, et comment ce défaut d'adaptation ne se produit le plus souvent que par suite de la politique inflationniste du Gouvernement ; 2° qu'une monnaie ne peut se déprécier très sensiblement si une nouvelle inflation ne se produit pas ; en particulier, lorsqu'à la suite d'importants versements à l'étranger, il se produit dans un pays une hausse des changes, cette hausse ne peut, s'il n'y a pas nouvelle inflation, entraîner une hausse parallèle des prix intérieurs, le pouvoir d'achat de la population étant, en effet, limité par le volume de la circulation monétaire ; de cette disparité entre les deux valeurs intérieure et extérieure de la monnaie résultent une augmentation des exportations et une diminution des importations, ce qui amène enfin la réduction de la dépréciation primitive de la monnaie.

Ces deux propositions étant provisoirement admises, et l'inflation étant ainsi considérée comme le centre principal de la dépréciation d'une monnaie, la solution à apporter au problème monétaire est tout indiquée : il

faut surtout effectuer un effort budgétaire, c'est-à-dire augmenter les recettes et diminuer les dépenses, en vue d'enrayer l'inflation.

Cette nécessité d'effectuer d'abord un effort budgétaire pour résoudre le problème monétaire peut d'ailleurs se démontrer d'une autre manière. Dans le dilemme où semblait enfermé le Gouvernement allemand : « l'augmentation des signes monétaires amène la hausse des prix ; la hausse des prix contraint le Gouvernement allemand à augmenter les signes monétaires », les partisans de la thèse indiquée précédemment portent leur effort sur la première proposition ; ils recommandent que l'on agisse surtout sur le niveau des prix au moyen d'une stabilisation des changes, stabilisation qui ne peut guère, déclarent-ils, se produire que par le concours de capitaux étrangers à l'économie allemande. Cependant, le bon sens même indique que la solution du problème monétaire allemand nécessite un sacrifice de la part de la population, et que toute solution qui ne restreint pas résolument le pouvoir d'achat de cette dernière et ne diminue pas son bien-être doit, *a priori*, aller à l'encontre du but proposé. En réalité, c'est sur la deuxième proposition du dilemme que doit porter l'effort du Gouvernement allemand : il faut que malgré la hausse des prix, il n'y ait pas recours à l'inflation.

En résumé, le Gouvernement allemand aurait dû et devra chercher à résoudre le problème monétaire par des mesures d'ordre principalement budgétaire ; le Gouvernement d'un pays donné est d'ailleurs presque toujours capable, du seul point de vue technique, d'enrayer l'inflation soit en augmentant le produit des impôts, soit en comprimant les dépenses : en ce qui concerne les impôts cela lui devient seulement impossible lorsque le développement de la production s'arrête et que les habitants ne cherchent plus à augmenter ni leurs richesses, ni leurs revenus, à condition évidemment que ces résultats ne

puissent être attribués qu'à l'excessive importance des prélèvements effectués par le fisc. De même les dépenses d'un Etat ne sont indispensables qu'autant qu'elles sont nécessaires au maintien de sa sécurité extérieure ou intérieure et de son crédit, ainsi qu'à la conservation et l'entretien du capital national. Dans ces conditions, peut-on jamais affirmer qu'un pays est arrivé à la limite de l'effort fiscal qu'il est susceptible d'accomplir?

Dans le cas de l'Allemagne, notamment, il est impossible de prétendre que, tout au moins jusqu'à la fin de l'année 1922, époque à laquelle ont cessé pratiquement les paiements aux Alliés, la faculté contributive de la nation allemande ait été épuisée : sans doute certaines classes de la population ont-elles supporté quelques restrictions, mais encore que ces restrictions, sauf peut-être pour les rentiers et les hauts fonctionnaires, n'ont guère été considérables, une partie importante de la nation, les industriels, les commerçants, les cultivateurs, aurait pu être imposée bien davantage.

Pour que ce dernier raisonnement, qui fait de l'inflation le centre du problème monétaire, soit vérifié, il faut supposer que les deux propositions énoncées ci-dessus soient exactes, c'est-à-dire : 1° que la situation de la balance des comptes d'un pays est en grande partie subordonnée à sa situation monétaire, parce que la balance commerciale est l'élément prédominant de la balance des comptes et qu'elle subit étroitement l'influence du volume de la circulation monétaire ; 2° que la hausse des prix intérieurs résultant d'une hausse des changes provoquée elle-même par un mouvement particulier de la balance des comptes, ne peut se maintenir si une inflation nouvelle ne se produit pas.

Or, il est bien évident que chacune de ces deux propositions est en échec si les paiements à effectuer par ce pays à l'étranger sont vraiment hors de proportion avec

l'importance du commerce extérieur ; dans ce cas, l'excédent des exportations sur les importations ne peut arriver à compenser le déficit de la balance des capitaux et, par suite, la hausse des changes s'aggravant sans cesse, les prix intérieurs augmentent également, même s'il n'y a pas nouvelle inflation : la dépréciation de la monnaie du pays intéressé est, en ce cas, indépendante de sa situation budgétaire.

En conséquence, les partisans de la thèse faisant de l'inflation la cause la plus décisive de la dépréciation d'une monnaie, qui, pour résoudre le problème monétaire allemand, insistent principalement sur la nécessité que l'Allemagne accomplisse d'abord un sérieux effort budgétaire, doivent admettre que, momentanément, l'obligation d'effectuer des versements très importants à l'étranger entraînerait nécessairement la dépréciation continue de la monnaie allemande, et par là même rendrait difficile, sinon impossible, la suppression de toute nouvelle inflation.

En définitive, l'une et l'autre des deux thèses exposées ci-dessus sont également d'accord pour reconnaître que le rétablissement des finances de l'Allemagne nécessite un effort budgétaire et la réduction de ses engagements contractés vis-à-vis de l'étranger. Elles se distinguent, par contre, dans l'appréciation de la mesure dans laquelle chacun de ces deux remèdes doit être employé.

Les économistes britanniques et le gouvernement allemand soutiennent que l'Allemagne doit et peut fournir un gros effort budgétaire, mais qu'en même temps les paiements de Réparations soient totalement supprimés pendant une longue période ; peut-être même sera-t-il indispensable à l'Allemagne de recourir à un emprunt extérieur.

Au contraire, et c'est la thèse maintes fois affirmée par le Gouvernement Français, il paraît certain que si

l'Allemagne accomplissait réellement un effort budgétaire assez considérable, qui devrait d'ailleurs comprendre la mise à la disposition de leur Gouvernement des devises étrangères appartenant à ses ressortissants, elle n'aurait nul besoin d'un emprunt extérieur et pourrait effectuer dès à présent aux Alliés des versements appréciables au titre des Réparations.

III

LA GESTION DES FINANCES DU REICH DEPUIS LA
FIN DE LA RÉSISTANCE PASSIVE (SEPTEMBRE 1923).

LES RÉFORMES MONÉTAIRE ET BUDGÉTAIRE

Pendant les années qui ont suivi l'Armistice, l'Allemagne s'est refusée à accomplir un sérieux effort budgétaire dans l'espérance que le spectacle de la détresse de ses finances et la dépréciation du mark inciterait les Gouvernements alliés à diminuer le montant de la dette de Réparations.

A partir de septembre 1923, devant les résultats positifs de la politique des gages suivie par le Gouvernement Français, le Gouvernement résolut de remédier concurremment à la situation monétaire et au déséquilibre du budget du Reich.

Les premiers objectifs à atteindre étaient de stabiliser la monnaie, c'est-à-dire d'enrayer la hausse des changes et la hausse des prix, et de se procurer les ressources de Trésorerie nécessaires qui lui permissent, sans recourir à l'inflation, de faire face à ses dépenses pendant la période de réorganisation nécessaire.

La stabilisation du mark parut impossible à obtenir directement : en cette matière, la confiance de la population joue un rôle important et cette confiance avait été trop ébranlée par l'échec de l'essai de stabilisation effectué

aux mois de février et mars 1923, pour qu'on pût songer à la rétablir sans détour (1).

Aussi, le 15 octobre 1923, le Gouvernement décida-t-il la création d'une nouvelle monnaie. Déjà auparavant, il avait été procédé à des émissions d'emprunts libellés en marks-or ou en dollars et des coupures d'un très faible montant (de 1, 2, 5, 10 dollars) avaient été mises en circulation (2) ; toutefois, un tel procédé ne pouvait être renouvelé indéfiniment, la garantie affectée à de tels emprunts ne consistant que dans le crédit de l'Etat et étant, par suite, illusoire, tant que les finances publiques ne seront pas rétablies.

La nouvelle monnaie est émise par une banque, dénommée Rentenbank, fondée au capital de 3.200 millions de marks-or, le capital étant fourni par les représentants de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, sous forme de créance reconnue par un droit d'hypothèque en faveur de la Banque, pour un égal montant de 3.200 millions de marks-or, sur la propriété agraire commerciale et industrielle (3) ; cette créance de la Ren-

1. Pour redonner confiance à la population allemande et galvaniser la résistance passive, le Gouvernement allemand effectua des rachats considérables de marks sur le marché des changes ; il en résulta que le dollar qui cotait 51.000 marks le 31 janvier 1923 n'en valait plus que 22.000 le 14 février ; ce cours se maintint à peu près jusqu'au 15 avril ; à partir de cette époque, le mark reprit sa chute jusqu'en novembre 1923 ; depuis, le cours du mark s'établit à environ 1 mark-or 1.000 000.000.000.

2. Les emprunts or émis par le Reich sont au nombre de trois : le premier a été émis en mars 1923 (voir p. 63) ; le deuxième a été émis à partir du 15 août 1923, en coupures de 1, 2, 5, 10, 500, 1.000 dollars ; il est remboursable en douze ans, avec une prime de 70 % ; le montant souscrit au 3 octobre 1923 s'élevait à 164 millions de marks-or. Enfin, en attendant l'émission des Rentenmarks il a été procédé, à partir du 27 octobre 1923, à l'émission d'un troisième emprunt libellé en dollars, qui doit être remboursé en 1925.

3. L'hypothèque sur la propriété agraire est de 1.600 millions ; ce chiffre a été obtenu, d'après l'assiette du Wehrbeitrag, telle qu'elle était établie avant la guerre ; la valeur de cette propriété était estimée à 40 milliards de marks-or ; on a prélevé 5 % de cette somme. En ce qui concerne les exploitations industrielles et agricoles, la charge, dont le montant est fixé

tenbank porte un intérêt à 6 % par an et ne sera recouvrée qu'après un délai de cinq ans.

La Rentenbank émet concurremment : *a*) des obligations foncières générales or, appelées Rentenbriefe, qui sont d'un montant nominal de 500 marks-or et qui portent intérêt à 5 % or (1); *b*) des Rentenmarks qui constituent, en fait, la nouvelle monnaie. Les rentenmarks sont échangeables contre des rentenbriefe, à la volonté des porteurs (2).

La Rentenbank n'est autorisée à traiter des opérations bancaires qu'avec le Reich, d'une part, et la Reichsbank ou les banques d'émission privées, d'autre part. Le montant maximum des crédits qu'elle est autorisée à accorder séparément au Reich et à la Reichsbank y compris les autres banques d'émission, est de 1.200 millions de marks-or, soit un total de 2.400 millions.

L'émission de la nouvelle monnaie a commencé le 15 novembre 1923 (3).

Il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de la création de la Rentenbank.

On peut constater, toutefois, que jusqu'à présent, le premier des objectifs poursuivis par le Gouvernement alle-

également à 1.600 millions de mark-or sera répartie ultérieurement entre les exploitants.

1. En fait, le montant des rentenbriefe émises a été jusqu'à présent très peu considérable.

2. Les rentenmarks ne seront échangeables contre des rentenbriefe que suivant leur pouvoir d'achat réel.

3. Il est à noter que le rentenmark n'a pas été créé pour être substitué au mark, celui-ci conserve sa valeur légale; seul il est coté sur le marché des changes étrangers. Au surplus, la plupart des financiers allemands ont, dès le début, considéré cette réforme comme un simple expédient pour éviter la démonétisation immédiate du mark; ils prévoient en général que le rentenmark n'aura qu'une brève carrière et qu'il aura rempli son objet s'il suffit à fournir les moyens financiers de pourvoir aux besoins du trésor et de l'économie allemande jusqu'au moment où les conditions deviendront assez favorables pour créer une nouvelle monnaie.

mand est au moins provisoirement atteint : la nation allemande jouit d'une monnaie à cours relativement stable ; la valeur du Rentenmark et même celle de l'ancien mark sont presque constantes ; le niveau moyen des prix est resté à peu près identique depuis le mois de décembre 1923, un peu inférieur à celui de la période précédente.

En outre, la population allemande ayant eu confiance dans le Rentenmark, le Gouvernement allemand est entré en possession d'un fonds de roulement qui lui a permis de ne pas recourir à l'inflation et de procéder à la réorganisation des finances publiques.

Les principales réformes à accomplir avaient été indiquées dès le 11 juillet 1923 dans une résolution prise, en séance commune, par les comités économique et financier du Reichswirtschaftsrat ; elles se résument : 1° à accélérer l'encaissement des impôts et à en poursuivre le recouvrement sur la base de l'or ; 2° à proportionner le rendement des impôts indirects au prix des marchandises taxées ; 3° à réformer l'assiette des principaux impôts directs, et notamment des impôts sur le revenu et sur l'héritage en prenant en considération la valeur réelle des capitaux et du revenu ; 4° à relever les tarifs des chemins de fer et des postes.

Toutes ces réformes sont en voie d'accomplissement. Déjà les ordonnances du 11 octobre, du 7 et du 21 décembre 1923 (1) ont eu des répercussions bienfaisantes sur les

1. L'ordonnance du 11 octobre prévoit notamment que tous les impôts qui devaient être perçus en 1923 jusqu'au 1^{er} août seront perçus pour un multiple de la somme due à l'origine ; c'est ainsi que pour un impôt dû depuis le 1^{er} janvier jusqu'au 1^{er} mai 1923, il sera perçu une somme cent fois supérieure à celle prévue originellement. En outre, tous les impôts pour lesquels l'obligation fiscale a pris naissance postérieurement au 31 août 1923, seront convertis de manière à ce que leur valeur or soit identique ; s'ils étaient calculés en marks-papier, les sommes à payer seront calculées au taux de conversion fixé par le ministre des Finances à l'époque où la dette a pris naissance et non pas à celle de l'échéance.

L'ordonnance du 21 décembre établit sur une base or l'impôt sur les successions, sur la fortune et sur la circulation des capitaux. Elle porte la taxe sur le chiffre d'affaires à 2 1/2 %.

rentrées d'impôts (1). Reste à savoir si l'importance de ces rentrées suffira à assurer l'équilibre budgétaire avant que les ressources fournies par la Rentenbank soient épuisées.

En réalité, les prévisions budgétaires pour la période 15 novembre 1923, 31 mars 1924 prévoyaient un déficit total de 900 millions de marks-or, évaluation qui dut être révisée ultérieurement pour tenir compte du déficit des chemins de fer et des postes (660 millions) et de dépenses supplémentaires. Cependant, le déficit journalier qui, à la fin de novembre 1923 s'élevait encore à plus de 30 millions put être réduit des deux tiers à la fin du mois suivant.

En tout état de cause, dès le 15 janvier 1924, le Reich s'était fait accorder par la Rentenbank la totalité du crédit de 1.200 millions de rentenmarks prévu par l'ordonnance qui a ordonné la création de cette banque. Il est donc à craindre qu'à moins de recourir à une nouvelle inflation, le Gouvernement allemand va être bientôt obligé de se procurer des ressources d'emprunt supplémentaires, en vue de se constituer un nouveau fonds de roulement.

Ces ressources supplémentaires, est-il possible au Gouvernement allemand de les trouver auprès de ses ressortissants ou bien lui sera-t-il indispensable de demander l'aide de l'étranger et d'émettre, comme l'Autriche et la Hongrie, un emprunt extérieur ?

Etant donné l'importance des capitaux détenus encore par les ressortissants allemands, soit en Allemagne, soit à l'étranger, il ne paraît pas douteux qu'un emprunt d'un montant important, au moins égal à un milliard de marks-or, pourrait être émis avec succès en Allemagne même par le Gouvernement. Mais ici intervient un facteur

1. Le montant de recettes budgétaires s'est élevé à 15 millions de marks-or, pour la décade du 21 au 30 novembre 1923, à 42,9 millions pour la décade du 11 au 20 décembre 1923, à 150 millions pour la décade du 11 au 20 janvier 1924.

psychologique dont on ne peut méconnaître l'importance ; comme, depuis plus de deux années, le Gouvernement allemand n'a cessé, dans l'espoir de convaincre l'univers de son incapacité d'effectuer les paiements de Réparations, de proclamer qu'il lui serait impossible de relever les finances sans le concours de capitaux étrangers, il est possible que les capitalistes allemands soient eux-mêmes convaincus de la nécessité d'un tel concours et qu'ils se refusent à faire confiance, seuls, à leur Gouvernement.

Peut-être cependant les conditions posées par les prêteurs étrangers et qui comporteront, sans doute, l'octroi en leur faveur d'un droit d'intervention dans la vie intérieure du Reich donneront-elles à réfléchir aux dirigeants de la nation et peut-être une évolution se produira-t-elle qui incitera l'Allemagne à se relever par ses propres moyens ?

IV

L'AVENIR DES FINANCES DE L'ALLEMAGNE ET SA CAPACITÉ DE PAIEMENT

La dépréciation du mark n'a été qu'un prétexte invoqué par le Gouvernement allemand pour arguer, jusqu'en 1923, de son impossibilité à procéder à une réforme fiscale importante : cette impossibilité n'existe, en effet, qu'autant que le Gouvernement est impuissant à compenser soit par des emprunts, soit par le relèvement du produit des impôts l'augmentation des dépenses consécutive à une hausse des prix antérieure ; or, techniquement, ainsi qu'on a essayé de le démontrer, un tel problème est presque toujours possible à résoudre ; il suffit que la nation ait conscience qu'il est indispensable de faire le sacrifice fiscal nécessaire. La question de savoir dans combien de temps l'Allemagne aura rétabli ses finances et à combien

pourront s'élever les excédents budgétaires destinés à faire face aux Réparations est alors posée sur son véritable terrain : quelles sont les privations que le peuple allemand est et sera capable de supporter présentement et dans l'avenir ?

A cette question, pas plus en 1924 qu'en 1919, il est impossible de répondre : l'étude de la « capacité de privations » d'un peuple n'est pas du domaine de l'économiste.

Toutefois, sous la réserve que les prévisions humaines sur la rapidité de relèvement de l'Allemagne et sur sa capacité de paiement future sont fort limitées, il est permis de poser les principes suivants :

1° *Les crises financières n'atteignent que superficiellement les nations.* — La richesse d'un pays consiste dans le caractère tempéré de son climat, l'abondance de ses ressources naturelles, de son sol et de son sous-sol, le perfectionnement de son outillage économique, l'importance et l'activité de sa population, etc... A ces points de vue, l'Allemagne est très favorisée. D'autre part, il est indéniable qu'elle dispose d'organismes de crédit d'une grande puissance et que la situation de ses principales banques est restée très saine. Si l'Allemagne le désire, le relèvement complet de ses finances peut ne demander que deux ou trois semestres. L'exemple de l'Autriche est sur ce point convaincant.

2° *L'Allemagne sera, si elle le veut, rapidement capable d'établir un budget qui lui permette d'effectuer aux Alliés des versements d'un montant au moins égal à deux, trois ou quatre milliards de marks-or.*

Les sommes fixées par l'Etat des Paiements pour les dix prochaines années s'élevaient de 3,5 à 6 milliards de marks-or, selon l'importance des exportations de l'Allemagne. Théoriquement, si la population allemande était prête à subir des privations considérables, l'Allemagne pourrait sans nul doute s'acquitter de ces annuités. Le revenu de l'Allemagne n'est guère, en effet, très inférieur à celui de la France ; par conséquent, les budgets

de ces deux pays pourraient atteindre le même montant, oscillant vraisemblablement autour de 20 à 30 milliards de francs-or. Le prélèvement du quart ou du tiers de cette somme en faveur des Alliés n'est pas impossible.

Toutefois, il y a lieu de tenir compte de ce que le poids d'une dette extérieure est très sensiblement plus lourd à maintenir que le poids d'une dette intérieure (1). Par suite, les privations qu'aurait à supporter la population allemande pour opérer en faveur des alliés un tel prélèvement sur son revenu sont supérieures à celles que les Alliés seraient actuellement capables de lui faire subir par la contrainte; d'où il résulte que l'État des Paiements du 5 mai 1921 ne peut être maintenu.

Le Gouvernement français lui-même a depuis longtemps offert de consentir une réduction de sa créance vis-à-vis de l'Allemagne. A cet abandon, il a naturellement posé la condition essentielle que la France fût libérée elle-même des dettes qu'elle a contractées à l'étranger au cours de la guerre dans la mesure où serait effectuée une telle réduction (2). On sait que jusqu'à présent, ni l'Angleterre, ni les États-Unis n'ont partagé le point de vue français.

En tout état de cause, il semble que l'Allemagne puisse, dans un laps de temps prochain, effectuer chaque année des versements de deux, trois ou quatre milliards de marks-or, versements susceptibles d'être augmentés à mesure que s'accroîtra la prospérité du Reich.

1. C'est là un des motifs pour lesquels il est, pour ainsi dire, impossible de comparer les charges fiscales de deux pays dont un seul effectue des versements importants à l'étranger.

2. L'État français doit à la Trésorerie américaine 15 milliards de francs-or et à la Trésorerie britannique un égal montant.

Dans le cas où ces dettes seraient annulées par compensation avec les versements à recevoir de l'Allemagne, la France aurait encore à assumer le service d'une dette extérieure de 6 milliards de francs-or, considérée comme dette commerciale, mais dont l'origine a été la nécessité d'acheter à crédit au dehors des matières premières nécessaires à la reconstitution de ses stocks détruits pendant la guerre.

CHAPITRE III

LE PROBLÈME ÉCONOMIQUE

I. PRÉLÈVEMENT SUR LE CAPITAL. — II. PRÉLÈVEMENT SUR LE REVENU.

Tout le monde est d'accord, même parmi les plus ardents défenseurs de l'Allemagne, pour reconnaître que l'effort fiscal accompli par le peuple allemand depuis l'armistice a été très faible ; il a été invoqué, toutefois, à maintes reprises, pour excuser l'insuffisance de cet effort, que les mesures susceptibles d'être prises pour permettre au budget allemand de supporter la charge des Réparations auraient été inutiles, en raison des difficultés que soulève du point de vue économique le transfert aux Alliés des annuités fixées par l'Etat des Paiements du 5 mai 1921.

L'Allemagne, en effet, ne pourra s'acquitter de sa dette qu'en cédant à l'étranger soit une partie de son capital, c'est-à-dire ses maisons, ses valeurs, son or, soit une partie de son revenu, c'est-à-dire en exportant plus de produits qu'elle n'en importera. Les prélèvements qui ont pu ou qui pourraient être opérés sur le capital allemand sont relativement faibles ; c'est donc par l'excédent de ses exportations sur ses importations que doit se faire pour la majeure partie le paiement des Réparations ; or il faut reconnaître que la difficulté pour l'Allemagne de développer suffisamment son commerce extérieur pour satisfaire aux obligations mises à sa charge est considérable.

On peut admettre toutefois, que les Gouvernements alliés ayant donné, en maintes occasions, des preuves manifestes de leur désir de ménager leur débiteur auraient tenu compte de cette difficulté si celui-ci avait lui-même témoigné de sa bonne volonté à remplir ses engagements.

Mais, de même qu'il s'est révélé incapable de prélever sur ses ressortissants soit par l'impôt soit par l'emprunt les ressources qui lui étaient nécessaires pour s'acquitter de la dette de Réparations, le Gouvernement allemand n'a pas cherché à assurer, jusqu'à présent, le tranfert de richesses que comporte le paiement de cette dette. On conçoit que pour mettre à la disposition des Gouvernements alliés les devises étrangères, les produits (charbon, bois, produits chimiques, etc...), et telles autres parties du capital et du revenu allemands susceptibles d'être acceptées par ces Gouvernements en paiement de leur créance, il fallait demander au peuple allemand un effort relativement considérable. Il s'agissait de transformer à cet effet, par une politique appropriée, toute l'économie allemande : aucune mesure cependant n'a été prise pour faciliter une telle transformation ; aussi, bien que l'Allemagne ait traversé jusqu'en 1923 une ère de prospérité indiscutable, les faibles paiements qu'elle a pu effectuer aux Alliés ont eu des répercussions très néfastes sur son économie nationale.

L'effort du Gouvernement allemand devait porter sur les deux points suivants :

1° Prendre toutes mesures susceptibles de faciliter des prélèvements du *capital* allemand au profit de l'étranger ;

2° Aménager les conditions de la production et de la consommation allemandes de telle façon qu'une part du *revenu* allemand puisse être transférée aux Alliés.

On examinera ci-après dans quelle mesure la politique du Gouvernement allemand s'est appliquée à réaliser ce programme.

LE PRÉLÈVEMENT SUR LE CAPITAL

OR ET VALEURS ÉTRANGÈRES. — AVOIRS A L'ÉTRANGER. — VALEURS INDUSTRIELLES ALLEMANDES. — PROPRIÉTÉ FONCIÈRE. — CHEMINS DE FER. — MINES ET FORÊTS FISCALES.

On raconte que le 8 novembre 1918, venant prendre connaissance des conditions de l'Armistice, Erzberger était accompagné du directeur de la Reichsbank et des notabilités les plus marquantes de la haute banque allemande. Le Gouvernement allemand s'attendait, sans doute, à ce que fut exigée, dans un court délai après la suspension des hostilités, la livraison d'une forte indemnité, à valoir sur les sommes nécessaires pour reconstruire les territoires dévastés.

Il était naturel, en effet, qu'un prélèvement dut être effectué immédiatement sur le capital allemand sous forme d'or, de devises ou de valeurs étrangères en faveur de ceux des pays vainqueurs qui avaient le plus souffert des dévastations opérées par l'armée allemande.

Cependant, si le texte de l'Armistice a bien contenu des clauses stipulant la livraison par l'Allemagne de matériel de chemins de fer, de camions et de matériel agricole, rien n'y était prévu relativement aux éléments de richesse qu'on vient d'indiquer et dont pourtant le transfert par le Gouvernement allemand aurait pu être aisément obtenu.

Ce n'est pas d'ailleurs que le Gouvernement français

n'avait pas pensé à exiger du vaincu une partie de son or et de ses valeurs; mais il avait déjà été difficile à M. Clemenceau de faire inscrire dans le texte de l'Armistice le principe de la Réparation des dommages : le 1^{er} novembre 1918, M. Lloyd George objectait à cette dernière proposition que c'était là une condition de Paix et non une condition d'Armistice. D'après cette attitude du Gouvernement britannique, on conçoit sans peine pourquoi M. Clemenceau n'a pu faire admettre le paiement immédiat d'un acompte sur l'indemnité; son insistance avait été d'autant plus difficile qu'ici encore l'histoire ne donnait pas de précédents : les recherches faites dans le passé n'avaient pu faire découvrir que deux ou trois exemples de suspensions de conflits comportant au profit des vainqueurs le paiement sans délai d'une indemnité en espèces; encore ces conflits avaient-ils été de très minime importance. D'autre part, il avait été décidé en novembre 1918 que la signature de la Paix serait précédée par des Préliminaires dont l'élaboration ne demanderait, croyait-on, qu'un petit nombre de semaines, et on espéra, du côté français, que ces Préliminaires contiendraient le principe d'un prélèvement sur le capital allemand (1). Aussi fût-il décidé de se tenir dans le texte de l'Armistice à la seule clause financière qui y fut insérée et qui pose le principe des Réparations des dommages, ainsi que celui du gage que constitue en leur faveur l'actif allemand : « Pendant la durée de l'Armistice, il ne sera rien distrair par l'ennemi des valeurs publiques pouvant servir aux Alliés de gage pour le recouvrement des Réparations. »

C'est au maintien de ce gage que s'appliquèrent jusqu'à la signature de la Paix les efforts du Gouvernement français. Malheureusement ces efforts se heurtèrent non seu-

1. On sait qu'il ne fut pas signé de Préliminaires de Paix et que l'Armistice fut renouvelé de mois en mois jusqu'à la signature du Traité (28 juin 1919).

lement à la politique d'inertie du Gouvernement allemand mais encore à une résistance très nette des Gouvernements anglais et américain désireux de voir employer au ravitaillement de l'Allemagne le produit de l'actif réalisable qu'elle pouvait détenir, ravitaillement que seuls ils étaient en état d'assurer.

L'historique des négociations qui eurent lieu à ce sujet pendant l'Armistice et les premiers mois qui suivirent la mise en vigueur du Traité montre d'une manière saisissante les immenses difficultés qu'ont rencontrées dès cette époque les négociateurs français pour obtenir que l'Allemagne consacre ses ressources au paiement des Réparations (1).

Quelques jours après l'armistice, le 1^{er} décembre, à Spa, la Commission d'armistice précise et organise les obligations imposées à l'Allemagne pour le maintien du gage financier. Les dispositions prises sont encore renforcées par le Protocole financier de Trêves signé le 13 décembre en même temps que le renouvellement de l'Armistice : le Gouvernement allemand s'engage notamment à ne pas disposer, sans accord préalable avec les Alliés, de l'encaisse métallique du Trésor ou de la Reichsbank, des créances sur l'étranger ainsi que des valeurs mobilières appartenant aux Caisses publiques ; il s'engage en outre « à ne donner, sans accord préalable avec les Alliés, aucune autorisation de sortie pour les avoirs ou les valeurs ci-dessus possédés par des particuliers ou des sociétés ».

Au début du mois de janvier 1919, une Commission interalliée se réunit à Mayence pour surveiller l'exécution de ce Protocole. Le 5, cette Commission notifie au Gouvernement allemand qu'elle se propose d'exercer un contrôle général sur les avoirs allemands ; en outre elle lui

1. Cf. L.-L. Klotz. *De la guerre à la paix* (1924), p. 98 et suiv. Payot, Paris.

recommande de prendre certaines mesures concernant l'exportation de ces avoirs (1).

Cette dernière recommandation lui est renouvelée, sous forme de mise en demeure, à l'issue de la Conférence de Trèves (16, 17 et 18 janvier) ; le délégué du Gouvernement allemand à cette Conférence, D^r Melchior promet, après s'être montré plein de mauvaise foi (2), et avoir allégué qu'il lui est impossible de satisfaire aux exigences des Alliés, de faire ultérieurement des propositions concer-

1. Il était demandé notamment au Gouvernement allemand :

a) De remettre sans délai un état au 13 décembre 1918 et au 5 janvier 1919 du montant de l'encaisse métallique du Trésor ou de la Reichsbank, des effets ou des avoirs sur ou à l'étranger ainsi que des valeurs mobilières étrangères appartenant au Gouvernement ou aux Caisses publiques.

b) D'interdire l'exportation, sans l'autorisation de la Commission, des valeurs étrangères appartenant soit au Gouvernement, soit aux particuliers.

c) D'interdire tout paiement à l'étranger, sans autorisation de la Commission.

d) De remettre sans délai un état des avoirs à l'étranger ou des valeurs mobilières étrangères appartenant aux particuliers.

Enfin, la note posait le principe du contrôle par la Commission des opérations effectuées sur les devises étrangères.

2. Comme les représentants alliés demandaient notamment à ce que la sortie hors d'Allemagne des valeurs étrangères fut subordonnée à l'autorisation des Alliés, et s'appuyaient sur le passage indiqué plus haut du Protocole de Trèves du 13 décembre réglementant la sortie des avoirs allemands, le D^r Melchior prétendit que le Gouvernement allemand ne s'était pas engagé par ce texte à subordonner la sortie des valeurs étrangères à une autorisation : « Sans doute, si dans l'avenir, une autorisation est exigée par le Gouvernement allemand, elle devra être visée par les délégués des Gouvernements alliés, mais présentement la sortie des valeurs étrangères est libre et toute mesure prise pour contrarier cette sortie serait considérée comme une atteinte à la disposition de la propriété privée, atteinte digne du régime bolcheviste ».

Il faut ajouter que la tenue du délégué allemand fut influencée par celle des délégués anglais et américain à la Conférence. Dans les entretiens interalliés, ces délégués n'avaient pas caché qu'à leurs yeux le ravitaillement de l'Allemagne était une affaire capitale alors que le contrôle des avoirs allemands leur paraissait peu nécessaire, pratiquement difficile à exercer, et susceptible de gêner la vie économique de l'Allemagne.

D'ailleurs les Gouvernements français et belge eurent seuls des représentants permanents à la Commission de Mayence.

nant le contrôle des moyens de paiement à l'étranger détenus par des ressortissants allemands.

Le 30 janvier, ce délégué remet, en effet, une note dans laquelle le Gouvernement allemand déclare ne pas disposer du pouvoir légal nécessaire pour réquisitionner les valeurs étrangères appartenant à ses ressortissants ainsi que pour en empêcher la sortie à l'étranger ; en revanche, il offre de faire connaître les sorties de valeurs qui se produiraient.

Entre temps se poursuivaient les négociations relatives au ravitaillement de l'Allemagne ; il s'agissait de rechercher dans quelles conditions matérielles le blocus de l'Allemagne serait partiellement levé, de fixer le montant du tonnage de matières premières et de produits alimentaires dont l'importation en Allemagne serait autorisée, de déterminer enfin comment serait payé ce ravitaillement. La Conférence de Trèves s'était terminée par un accord posant le principe d'un premier envoi vers l'Allemagne de 270.000 tonnes ; c'est dans cet accord que le Gouvernement anglais a fait introduire la réserve capitale qui donne satisfaction à une de ses plus importantes revendications : la marine marchande allemande devra être mise à la disposition des Alliés préalablement à l'importation en Allemagne d'un certain contingent de denrées alimentaires. Puis, les conférences se succèdent : à Spa les 6, 7 et 8 février, à Trèves encore les 14, 15 et 16 février. A cette dernière conférence, un accord est conclu réglant le mode de transfert du premier envoi de 270.000 tonnes pour une valeur de 125 millions de marks-or. On examine alors les moyens de paiement ; les Allemands demandent qu'il leur soit consenti des crédits ; les Alliés refusent : tant que les représentants allemands exprimeront des doutes quant aux pouvoirs légaux du Gouvernement allemand actuel de réquisitionner les valeurs étrangères possédées par des Allemands et tant que ces pouvoirs ne seront pas exercés, il ne pourra être

soutenu que le Gouvernement allemand a fait tout ce qui était en son pouvoir pour s'assurer la possession d'avoirs disponibles en vue des paiements qu'il doit faire à l'étranger.

Le Gouvernement allemand, poussé alors par la nécessité, fait adopter le 1^{er} mars par l'Assemblée de Weimar un projet de loi portant interdiction d'exporter sans autorisation des valeurs étrangères. Dans l'intervalle, d'autres mesures de contrôle avaient été acceptées par le Gouvernement allemand, et, le 10 mars, le représentant français à la Commission de Mayence pouvait assurer à son Gouvernement que le contrôle des moyens de paiement à l'étranger détenus par des Allemands était établi.

Malheureusement, à peine établi, ce contrôle devint inutile.

En effet, le 4 mars, les délégués alliés et allemands se réunirent à Spa, dans le but d'étudier la réalisation pratique des mesures propres à assurer le ravitaillement de l'Allemagne, ainsi que la livraison de la flotte allemande prévue par l'Accord de Trèves du 17 janvier.

Le 5 mars, les délégués allemands prétendent, en s'appuyant sur cet Accord de Trèves, ne pas commencer la livraison des navires avant d'avoir reçu une garantie relative à la fourniture des vivres nécessaires à l'Allemagne jusqu'à la prochaine récolte ; les délégués alliés soutiennent que c'est là une fausse interprétation de l'Accord, et précisent que l'intention des Gouvernements alliés est de faciliter l'approvisionnement de l'Allemagne mois par mois, sous réserve de la décision du Conseil suprême de la Guerre quant aux quantités et conditions. Les délégués allemands n'y voient pas d'assurance formelle et ajoutent que c'est pour l'Allemagne une question de vie ou de mort ; c'est la rupture.

Le 8 mars le Conseil Suprême se réunit au Quai d'Orsay. La séance fut une des plus tumultueuses et des plus pénibles de celles de la Conférence de la Paix.

Le chef du gouvernement britannique, M. Lloyd George, appuyé par le délégué américain, M. Lansing, propose d'accéder à la demande de l'Allemagne c'est-à-dire de lui faire parvenir immédiatement, à condition que la flotte allemande soit livrée aux Alliés, un premier contingent de 270.000 tonnes, puis un contingent de 370.000 tonnes chaque mois, l'Allemagne payant non seulement avec le produit de ses exportations, mais encore avec ses ressources en or et en valeurs.

M. Clemenceau proteste et demande d'abord qu'on s'en tienne au programme de 270.000 tonnes élaboré à Trèves le 17 janvier. Il réserve ensuite expressément l'emploi des valeurs et de l'or possédés par l'Allemagne et qui doivent être affectés au paiement des réparations. Il insiste sur le fait que les seuls moyens de paiement utilisés par l'Allemagne pour son ravitaillement doivent être le produit de la location des navires, les crédits qu'elle pourrait obtenir dans les pays neutres et surtout ses exportations : « Les gens qui veulent travailler doivent manger. »

Lord Cecil invoque alors les devoirs d'humanité auxquels sont tenus les Alliés, ainsi que le grave danger de voir l'Allemagne poussée au bolchevisme si elle n'est pas ravitaillée. M. Lloyd George ajoute qu'il va de l'honneur des Alliés d'assurer le ravitaillement du peuple allemand : « Les Alliés sèment de la haine pour l'avenir, les troupes britanniques sont indignées de notre refus de ravitailler l'Allemagne, et le Général Plumer a déclaré qu'il déclinait toute responsabilité pour ses troupes, si on laisse des enfants errer dans les rues à demi-morts de faim (1). »

1. Vers la fin de la séance M. Lloyd George lut une dépêche qu'il venait de recevoir du G^{al} Plumer : « Veuillez faire savoir au Premier Ministre, qu'à mon avis, du ravitaillement doit être envoyé par les Alliés dans cette zone. La mortalité des femmes, des enfants et des malades est extrêmement grave et les maladies résultant du manque de nourriture se répandent. L'attitude de la population devient désespérée et les gens ont les sentiments qu'il vaut mieux se faire tuer par des balles que de mourir de faim... »

Il déclare, peu après, à M. Klotz qui défendait ardemment la thèse française que si ses arguments devaient l'emporter « il sera rangé avec Lenine et Trotzky parmi ceux qui ont répandu le bolchevisme en Europe ».

M. Clemenceau réplique que si les Allemands mouraient de faim, ils livreraient leur flotte. Il fait observer que le manque de nourriture dans certaines parties de l'Allemagne est dû à une mauvaise distribution. Il dépeint enfin en termes douloureusement éloquents la situation tragique de la France dévastée et ruinée.

En définitive, malgré tous ses efforts, il obtient seulement que le montant de l'or et des devises étrangères utilisées par l'Allemagne pour le paiement de son ravitaillement ne dépassent pas 200 millions de dollars, en plus du contingent de 270.000 tonnes prévu par l'Accord de Trèves (1).

Les 13 et 14 mars, une Conférence plénière, réunie à Bruxelles régla enfin la question du ravitaillement. On décida qu'un Comité technique interallié s'occuperait de faciliter la réalisation des valeurs réquisitionnées par le Gouvernement allemand et de tous gages que celui-ci pourrait constituer. Ce Comité fut, peu après, chargé des fonctions de la Commission de Mayence qui fut dissoute, et c'est sous son contrôle que le Gouvernement allemand disposa de tous les moyens de paiement à l'étranger qu'il put se procurer.

L'Allemagne a pu ainsi sur les 2.200 millions de marks-or de l'encaisse métallique de Reichsbank exporter plus d'un milliard qui a été reçu par les Etats-Unis et l'Angleterre (2). Quant au montant des valeurs étrangères réquisitionnées par le Gouvernement allemand, il fut extrêmement faible, à peine quelques centaines de millions : il

1. En fait cette somme fut largement dépassée.

2. En 1922 l'encaisse-or de la Reichsbank s'élevait encore à 1.070 millions ; à la suite de l'occupation de la Ruhr elle a été réduite à 467 millions de marks-or.

est à peu près certain que la plus grande partie du reste de ces valeurs passa par fraude à l'étranger.

*
* *

Pas plus que pendant l'Armistice, le Gouvernement français n'a pu, au cours des trois premières années de mise en vigueur du Traité, obtenir de ses Alliés que fut exigé le transfert d'une partie de l'actif réalisable encore détenu par les Allemands.

Les négociateurs avaient pourtant fait introduire dans le Traité plusieurs clauses qui, dans leur esprit, donnaient le droit aux Alliés de se faire livrer une partie du capital allemand ; malheureusement, ici encore, par des interprétations pour le moins étranges, nos Alliés ont rendu ces textes inopérants.

La première disposition qui devait nous permettre d'obtenir dans un bref délai une compensation partielle aux dommages causés par l'Allemagne consistait dans le paiement, avant le 1^{er} mai 1921 d'une somme de 20 milliards de marks-or « en autant de versements et suivant telles modalités (en or, en marchandises, en navires, en valeurs ou autrement) que la Commission des Réparations pourra fixer ». Il était convenu, toutefois, qu'une partie de cette somme devait être utilisée au paiement du ravitaillement de l'Allemagne et des frais des armées d'occupation.

Les valeurs étrangères restaient le principal élément pouvant servir au paiement des 20 milliards réclamés par les Alliés : en effet, comme on le verra plus loin, l'Allemagne ne dispose guère d'autres actifs facilement réalisables.

Le montant des dites valeurs aurait d'ailleurs permis à l'Allemagne de s'acquitter d'une bonne partie du montant qui lui a été réclamé avant le 1^{er} mai 1921 ou des premières annuités de l'État des Paiements du 5 mai 1921 ;

avant la guerre le portefeuille étranger de l'Allemagne avait été estimé à 20 milliards de marks-or ; en supposant que 5 milliards aient été réalisés pendant la guerre et l'Armistice, pour payer les importations, que 5 autres milliards aient été constitués par des valeurs russes, autrichiennes, hongroises et bulgares dépréciées, on peut admettre que l'Allemagne possédait encore au début de l'année 1920 dix milliards de valeurs étrangères. Aussi dès la mise en vigueur du Traité, le délégué de la France à la Commission des Réparations s'est-il efforcé d'obtenir que le Gouvernement allemand fut mis en demeure de livrer à cette Commission les valeurs étrangères qui restaient appartenir à ses ressortissants ; mais il ne put obtenir satisfaction et la Commission se contenta de notifier le 4 mars 1920, à l'Allemagne « qu'elle ne consentirait à aucun paiement par imputation sur les 20 milliards de marks-or, des produits alimentaires et de matières premières, qu'à la condition que le Gouvernement allemand prenne immédiatement toutes les mesures nécessaires pour acquérir toutes les valeurs qui sont en la possession de ses ressortissants et les appliquer à l'achat de ces produits alimentaires et matières premières indispensables. »

Cette notification fut d'ailleurs de nul effet, et le Gouvernement allemand ne prit aucune mesure pour faciliter de cette manière le paiement de la dette qui lui incombe.

Par suite, les sommes versées par l'Allemagne au 1^{er} mai 1921 atteignirent à peine 7,5 milliards(1) ; sur ce montant, 2,5 furent constitués par des livraisons diverses aux Alliés (charbon, matières colorantes, bateaux, matériel de chemin de fer, prestations fournies en marks-papier ou en nature aux armées d'occupation) ; la décomposition du solde, c'est-à-dire des 5 milliards dépensés par l'Allemagne pour son ravitaillement nous est mal connue ; il est vraisemblable toutefois que les devises utilisées par le

1. Voir en annexe le détail de ces versements.

Gouvernement allemand lui ont été fournies par des crédits ou par la vente de valeurs étrangères réalisées spontanément par ses ressortissants. En tout état de cause, si depuis l'armistice le capital allemand a subi une diminution, les gouvernements alliés n'en ont recueilli qu'une très faible partie (1).

La durée d'exécution de l'Article 235 qui paraissait donner aux Alliés les pouvoirs les plus étendus pour exiger de l'Allemagne une partie de son capital ne s'étendait que jusqu'au 1^{er} mai 1921 ; à partir de cette date, le Traité ne les laissait pas toutefois sans défense contre la mauvaise volonté du Gouvernement allemand : l'article 248 établit en effet un privilège de premier rang sur tous les biens et ressources de l'Empire et des États allemands pour le règlement des Réparations et autres charges résultant du Traité. Cette clause nous donne assurément les droits les plus étendus et comme par sa politique fiscale insensée, le gouvernement allemand s'est mis dans l'impossibilité de prélever sur le revenu de l'Allemagne les sommes nécessaires pour s'acquitter de ses obligations, il a été

1. Il faut reconnaître d'ailleurs que le chiffre de 20 milliards avait été formulé par les experts alliés sur la base d'évaluations nettement exagérées. C'est ainsi que les livraisons de charbon devaient atteindre 3 milliards, celles de bétail 2 milliards, etc. En supposant même que les quantités livrées par l'Allemagne aient atteint les chiffres qui avaient été fixés la valeur n'aurait pas atteint 20 milliards.

Un des exemples des plus frappants de ces exagérations porte sur les valeurs indiquées dans l'Article 260 : en exécution de cet article le gouvernement allemand a remis aux Alliés la totalité des droits et intérêts possédés par ses ressortissants dans toute entreprise d'utilité publique ou dans toute concession en Russie, en Autriche, en Hongrie, en Bulgarie et en Turquie : sauf quelques titres relatifs à des entreprises situées dans ce dernier pays, la plupart des valeurs transférées n'ont qu'une médiocre valeur. Le montant total des réalisations, qui avait été estimé à plusieurs milliards ne dépassera pas sans doute quelques dizaines de millions de marks-or. Les stipulations de cet article avaient été rédigées dans le but principal de soustraire les anciens alliés de l'Allemagne à son emprise économique.

envisagé à maintes reprises d'exiger le transfert en notre faveur de certains éléments du capital allemand.

Malheureusement ce transfert se heurte à des difficultés qu'il est facile de comprendre : ou bien il s'agit d'actifs susceptibles d'être aisément réalisés par les Alliés parce qu'il est possible de les transférer matériellement hors d'Allemagne, mais dans ce cas, les possesseurs de ces actifs les ont déjà fait passer à l'étranger et par suite il est impossible de les atteindre ; ou bien alors, il s'agit de biens qui par leur nature sont destinés à rester dans les frontières mêmes du territoire allemand et, de ce fait la réalisation au profit des Alliés en est difficile à effectuer, ce qui rend peu désirable leur cession par l'Allemagne.

Il est de notoriété publique que les ressortissants allemands possèdent à l'étranger d'importants avoirs ; le Gouvernement allemand n'a d'ailleurs rien fait pendant les premières années qui ont suivi l'armistice pour empêcher l'évasion des capitaux qui s'est produite ; bien plus certains de ses membres n'ont pas craint de manifester publiquement leur satisfaction de savoir expatriés ces capitaux (1). C'est seulement à partir de 1922, d'abord, sous la pression du Comité des Garanties, et, plus tard, sous l'effet de la nécessité que le Gouvernement allemand prit des mesures pour éviter que continuât cet exode qui a multiplié les difficultés de transfert des versements à effectuer aux Alliés (2).

En tout état de cause, ces avoirs maintenant détenus à l'étranger ont atteint une telle importance que la Com-

1. Le Dr Becker, ministre de l'Economie, a, dans un discours au Reichstag prononcé le 7 Juin 1923, exprimé l'avis que « les placements de capitaux à l'étranger sont plus utiles au pays que les rentrées d'impôts dont le fisc est privé du fait de leur invasion » (*Bulletin financier du Haut Commissariat de la République française dans les Provinces du Rhin*, juin 1923.)

2. Voir le chapitre annexe relatif à l'exode des capitaux allemands.

mission des Réparations a décidé le 30 novembre 1923 de constituer un Comité d'experts et de lui confier la mission de « rechercher les moyens d'évaluer et de faire rentrer en Allemagne les capitaux évalués ».

Au moment où paraît cet ouvrage, les conclusions de ce Comité ne sont pas encore connues ; nous estimons, toutefois, qu'elles ne devraient pas être très différentes des propositions suivantes :

Parmi les avoirs allemands détenus hors des frontières de l'Allemagne, les uns sont constitués par des établissements créés à l'étranger et des participations prises dans des entreprises étrangères en vue de développer le rayon de l'activité des industriels et des commerçants allemands ; les autres sont des dépôts en banque, des valeurs et tous biens détenus dans le double but d'éviter la dépréciation qui s'attache à tout ce qui est situé en Allemagne et d'échapper à l'impôt. De ces avoirs il est naturellement impossible de fournir une évaluation exacte ; le chiffre de 7 milliards de marks-or a été prononcé en 1922 (1) : on peut admettre que ce chiffre représente encore l'ordre de grandeur de leur montant probable.

Bien que ces avoirs constituent actuellement le seul actif un peu considérable qui permettrait à l'Allemagne de s'acquitter aisément de ses obligations, il est à craindre qu'ils soient jamais employés directement au paiement des Réparations. Il n'est pas vraisemblable, en effet, que les Gouvernements neutres soient jamais disposés à ordonner la liquidation, au profit de l'ensemble des vainqueurs, des biens allemands situés sur leur territoire, de peur que leurs propres ressortissants ne souffrent de la diminution des relations économiques avec l'Allemagne qui en résulterait nécessairement.

Quant aux biens allemands situés dans les pays alliés

1. Déclaration de M. Bergmann, ancien sous-secrétaire d'État. M. Mac Kenna, Chancelier de l'Echiquier, a prononcé le chiffre de 1 milliard de dollars.

il y a lieu de faire une distinction entre ceux qui s'y trouvaient avant la guerre et ceux qui y ont été déposés depuis la mise en vigueur du Traité. On sait que la liquidation des premiers a été ordonnée au cours des hostilités ou pendant l'Armistice ; le produit de cette liquidation, qui atteint plusieurs milliards, garantit le paiement des créances d'avant-guerre possédées par des ressortissants alliés sur des ressortissants allemands, et d'après les évaluations les plus récentes, aucun solde ne subsistera en faveur de l'Allemagne.

Pour ce qui est des avoirs allemands constitués dans les pays alliés depuis la signature de la Paix, une clause du Traité réserve aux Gouvernements de ces pays le droit de les saisir en cas de manquement volontaire de l'Allemagne (1) : cette clause même a eu pour résultat que les ressortissants allemands se gardent bien de laisser quelque bien dans les pays qui peuvent encore s'en prévaloir : en fait, l'Angleterre, la Belgique, la Serbie, le Portugal ont déjà renoncé partiellement au bénéfice de cette disposition du Traité, et c'est là seulement où les opérations de saisie seraient profitables, qu'elles ont été rendues impossibles.

Les moyens de coercition faisant défaut, on a songé à provoquer le retour en Allemagne des capitaux qui en sont partis illicitement, en promettant à leurs possesseurs l'impunité complète à la condition que ces capitaux soient utilisés à la souscription d'emprunts émis par le Gouvernement allemand et dont les titres seraient libellés en or.

Il est douteux, en réalité, qu'une telle proposition soit

1. Le § 18 de l'Annexe II à la Partie VIII stipule que « les mesures que les Puissances alliées et associées auront le droit de prendre en cas de manquement volontaire par l'Allemagne et que l'Allemagne s'engage à ne pas considérer comme des actes d'hostilités peuvent comprendre des actes de prohibitions et de représailles économiques et, en général, telles autres mesures que les gouvernements respectifs pourront estimer nécessaires par les circonstances ».

couronnée de succès : tant que n'aura pas disparu le principal motif de l'exode des capitaux hors l'Allemagne, c'est-à-dire tant que des mesures efficaces ne seront pas prises pour enrayer la dépréciation de la monnaie allemande il est vain d'espérer que ceux qui ont réussi à faire passer une partie de leurs capitaux à l'étranger consentent à se priver, dans un but aléatoire, des avantages certains en vue desquels ils n'ont pas craint, le plus souvent, de consentir des sacrifices.

En définitive, le Gouvernement allemand est dans l'impossibilité de se saisir, pour les transférer aux Alliés, des avoirs qui appartiennent à ses ressortissants et qui sont détenus à l'étranger ; mais ce n'est pas là une raison suffisante pour ne pas tenir compte de ces avoirs lorsqu'il s'agit d'apprécier la capacité de paiement de l'Allemagne. C'est au seul Gouvernement allemand sans doute qu'il incombe de s'assurer des moyens qui lui permettront de s'acquitter vis-à-vis des Alliés ; il ne faut pas oublier, toutefois, que l'Allemagne tout entière est responsable des dommages qu'elle a causés, et par suite, tant que les ressortissants allemands s'abstiendront de mettre leurs richesses à la disposition de leur gouvernement et refuseront de faciliter à celui-ci l'acquittement de ses obligations, les Alliés sont justifiés à prendre toutes mesures qu'ils jugent utiles pour faire valoir leurs droits.

Parmi les éléments du capital allemand qui, par leur nature, sont destinés à rester situés dans les limites du territoire allemand, on peut ranger les valeurs industrielles allemandes, la propriété foncière, et enfin le domaine public de l'Allemagne.

On remarquera, au préalable, que la cession de ces derniers éléments ne résout pas pleinement les difficultés du transfert de l'indemnité qui proviennent, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, de ce que l'Allemagne ne pourra se libérer de la majeure partie de sa dette que si elle aug-

mente ses exportations dans une très grande mesure. Or, du fait de la liquidation, au profit des Alliés, par un Gouvernement étranger, d'un bien appartenant à un Allemand et situé sur son territoire, l'Allemagne était libérée définitivement d'une partie de sa dette. Par contre, lorsqu'une partie du capital allemand destiné, par nature, à rester dans les frontières de l'Allemagne est cédée à un étranger, la question se pose chaque année du transfert à l'étranger du revenu rapporté par ce capital : en d'autres termes, si le Gouvernement allemand remettait aux Alliés un montant de valeurs mobilières égal au montant de sa dette, la question du transfert se poserait à nouveau chaque année lors du paiement des coupons de ces valeurs.

Si, toutefois, la cession des éléments du capital allemand dont il s'agit ne résout pas pleinement la question du transfert, elle ne serait pas sans le faciliter dans une certaine mesure puisqu'elle étendrait la difficulté sur un grand nombre d'années, tout en influençant favorablement pour la valeur totale des éléments cédés la balance des comptes de l'Allemagne, au moment même où cette cession serait effectuée : aussi n'est-il pas illogique *a priori* d'examiner la possibilité de telles cessions.

La remise de valeurs industrielles allemandes est un des moyens de prélever une partie du capital allemand en faveur des Alliés, dont l'emploi a été le plus souvent préconisé. Pendant la guerre les économistes allemands, persuadés de la victoire, recommandaient ce moyen de paiement pour sa simplicité technique (1). Depuis l'armistice, il fut envisagé à plusieurs reprises par les experts financiers alliés, notamment à la Conférence de Boulogne en juin 1920 et à celle de Londres en août 1922. La combinaison généralement proposée consisterait à se faire livrer un certain pourcentage, 25 % par exemple des titres des principales sociétés industrielles. En laissant

1. V. Cf. Charles Rist. *Les Finances de guerre de l'Allemagne*, p. 219 et suivantes. Payot, Paris.

de côté un tiers de la totalité des valeurs comme représentant le capital des sociétés de trop faible importance, d'un rendement trop bas ou d'une solidité insuffisamment assurée, la valeur réelle des titres cédés atteindrait 4 milliards de marks-or environ (1).

Cette combinaison présenterait de très sérieux avantages : elle permettrait à l'Allemagne de se libérer partiellement en faisant supporter l'effort correspondant par les ressortissants allemands qui en sont les plus capables (ces ressortissants seraient d'ailleurs désintéressés par le Gouvernement allemand au moyen de titres de rente allemande) : en outre, c'est là un moyen pour les Alliés de s'assurer le contrôle de certaines branches de l'industrie allemande et éventuellement du marché de certains produits.

En ce qui concerne la remise des titres, deux solutions sont possibles : ou bien les Alliés demanderaient au Gouvernement allemand de réquisitionner une partie des titres choisis pour les leur transférer ; ou bien ils demanderaient à l'Allemagne de leur remettre des titres nouveaux, spé-

1. En 1909 le capital actions des sociétés allemandes était de 14.700 millions de marks, valeur nominale. On estime qu'en 1914 il était passé à 17 milliards. Comme la totalité de ces actions n'était pas cotée dans les Bourses allemandes, aucune statistique n'en peut fournir la valeur *réelle* (on peut admettre qu'en temps normal la valeur réelle d'une entreprise est celle qu'indiquent les cours de la Bourse). Toutefois, étant donné que pour une valeur nominale des titres de 912 sociétés, dont le capital nominal atteignait 9.431 millions la valeur cotée atteignait 15.812 millions, on peut supposer qu'une action allemande était estimée dans les Bourses allemandes en moyenne à plus d'une fois et demie sa valeur nominale. Ainsi donc au capital nominal des actions industrielles allemandes évalué à 17 milliards en 1914 correspondait environ une valeur *réelle* de 25 milliards de marks-or. Si on retranche de ces 25 milliards le tiers correspondant aux entreprises de trop faible importance, on arrive à un total de 16,6 milliards desquels les 25 % représentent un peu plus de 4 milliards.

Il est à remarquer d'ailleurs que d'après les cours pratiqués dans les Bourses allemandes, la valeur fiduciaire des actions industrielles allemandes est souvent très réduite ; à certains moments, le montant total n'en atteint pas 10 milliards.

cialement créés par les Sociétés allemandes désignées.

La première méthode aurait pour résultat de faciliter la négociation des titres, car ceux-ci ne seraient pas discernables des valeurs de même ordre possédées par des Allemands. Par contre elle soulèverait probablement en Allemagne des protestations violentes, car elle obligerait le Gouvernement allemand à des réquisitions qui porteraient sur un assez grand nombre de personnes.

La seconde serait moins douloureuse et semble pouvoir être appliquée assez aisément.

Cependant deux dangers peuvent menacer dans l'avenir les porteurs alliés :

1° Ceux-ci risquent de se voir éliminés par le jeu normal des institutions de la Société (Assemblée Générale et Conseil d'Administration), c'est-à-dire par dissolution, liquidation, cession d'actif, augmentation de capital et création d'obligations nouvelles.

2° L'actif de la Société peut être par des moyens divers transféré à d'autres groupements qu'aucun lien direct apparent ne rattache à la Société même, de telle sorte que peu à peu, cette dernière soit vidée de sa substance et que ses bénéfices tombent à néant. La Société peut même, par une politique savamment maladroite de ses administrateurs être acculée à la dissolution et à la faillite.

Pour remédier à ce double danger les actions appartenant, dans une société par actions ou en commandites par actions, à la communauté des porteurs de l'Entente devraient représenter un peu plus du quart du nombre des actions de ladite société (1) ; il conviendrait en outre de stipuler que les actions envisagées assurent à leurs titulaires un intérêt minimum privilégié à leur attribuer avant tout autre partage ; le bénéfice serait, après ce premier prélèvement, réparti en parts égales entre tous les actionnaires.

1. Selon le droit commercial allemand les décisions les plus importantes doivent être prises à la majorité des $\frac{3}{4}$ du nombre des actions.

En résumé, le transfert aux Alliés de valeurs industrielles allemandes, est une opération techniquement possible. Toutefois, il est à craindre que le principal avantage de telles cessions, savoir le contrôle de l'industrie allemande, soit précisément un des motifs pour lesquels elles ne pourront être réalisées, la difficulté de répartir entre les Alliés les actions transférées paraissant insurmontable.

Il n'est d'ailleurs pas nécessaire au point de vue des possibilités de transfert du capital allemand à l'étranger que les gouvernements interviennent dans cette cession des valeurs industrielles ; il suffirait en effet que par le jeu naturel des lois économiques, des ressortissants ou des groupes étrangers rencontrent des facilités pour acheter ces valeurs sur les Bourses allemandes ; de tels achats augmenteraient l'actif de l'Allemagne dans sa balance des comptes, et il y aurait un grand intérêt à ce qu'ils se développent le plus possible. On conçoit même qu'aux cours pratiqués à certaines époques les valeurs industrielles puissent être intéressantes pour les capitalistes étrangers.

Cependant la situation actuelle de l'Allemagne ainsi que les mesures prises par les Sociétés elles-mêmes ne sont pas de nature à favoriser actuellement les achats de valeurs allemandes par l'étranger. L'avenir de l'Allemagne apparaît en effet assez sombre ; la politique du pire suivie par les gouvernants du Reich a mis l'Allemagne dans une condition telle que son relèvement prochain en paraît incertain. D'autre part la plupart des Sociétés allemandes ont usé de tous les moyens qui étaient en leurs pouvoirs pour que leurs actions ne soient pas achetées par des étrangers ; elles ont notamment créé dans ce but des actions de préférence disposant de voix multiples dans les Assemblées d'actionnaires et réservées à des personnes connues des directeurs actuels, de sorte que toute participation un peu impor-

tante du capital étranger dans ces sociétés est devenue sans objet, aucune part dans la direction des entreprises ne pouvant être obtenue par les actionnaires ordinaires.

On voit ici, une fois de plus, que toutes les mesures qui auraient pu faciliter le paiement des réparations se sont opposées à la résistance du Gouvernement allemand et de ses ressortissants.

Il a été envisagé que l'Allemagne cède aux Alliés une partie de son capital foncier ; on peut concevoir que des étrangers acquièrent des labours, des pâturages et des fermes situés dans les parties de l'Allemagne où la terre est fertile ; il est rare, toutefois, que des capitalistes investissent leurs capitaux dans la propriété agricole d'un pays étranger, sauf quand la rente foncière est susceptible d'augmenter dans d'assez fortes proportions, dans les pays neufs, par exemple : ce ne peut être le cas en Allemagne, et il est peu vraisemblable qu'on assiste à de nombreuses transactions sur les biens-fonds allemands.

La situation n'est pas la même en ce qui concerne la propriété bâtie urbaine, et on a déjà constaté de nombreux achats de maisons en Allemagne par des étrangers. Celles-ci sont d'ailleurs vendues à des prix excessivement bas ; mais la raison même qui les fait vendre à bas prix, et qui est la taxation des loyers à des taux ridiculement faibles, empêche que les achats par l'étranger se développent autant qu'on pourrait le supposer. D'autre part il est à craindre que les bénéfices réalisés par l'étranger qui se porte actuellement acquéreur de maisons allemandes soient absorbés en grande partie par l'impôt sur l'accroissement des fortunes créé en 1922 : l'application d'un tel impôt ne peut manquer d'être empreinte d'un caractère fortement arbitraire, et le fisc se montrera sans aucun doute d'une sévérité particulière vis-à-vis des étrangers.

Il paraît douteux en résumé que la balance des comptes de l'Allemagne bénéficie, du fait de cessions de pro-

priété foncière, de paiements appréciables en sa faveur.

Le Gouvernement allemand se révélant incapable de prélever sur la richesse privée de l'Allemagne les éléments suffisants pour indemniser les Alliés, on pourrait admettre qu'il leur abandonnât une partie de la fortune du Reich.

Si l'on met à part les bâtiments et les constructions destinées aux services publics (mairies, casernes, hôpitaux, etc.), la richesse publique de l'État allemand se compose principalement : 1° des Postes, Téléphones et Télégraphes ; 2° des chemins de fer ; 3° des forêts ; 4° des mines.

Une statistique d'avant-guerre indique pour le total de ces éléments une valeur de 44 milliards de marks-or (1). C'est là un montant considérable dont il semblerait que le Gouvernement allemand puisse aisément disposer. Il y a lieu toutefois de considérer que le revenu rapporté normalement par ces richesses est extrêmement faible, et parfois nul, et que toute tentative d'améliorer ce revenu se heurte à des considérations politiques et sociales qu'il est impossible de méconnaître.

Pour ce qui est des Postes, Télégraphes et Téléphones, il est d'usage que la gestion n'en rapporte point un avantage financier pour l'État, tant l'intérêt est grand pour un pays d'avoir des moyens de communication aussi développés et aussi peu coûteux que possible.

La même remarque s'applique aux Chemins de fer ; sans doute le produit de l'administration des chemins de

1. La valeur des éléments de chacune de ces catégories est la suivante :

	marks-or
1° P. T. T	4.557.874.000
2° Chemins de fer.	21.611.037.000
3° Forêts	11.274.428.000
4° Mines	3.736.776.000
5° Divers.	2.818.584.000
	43.998.699.000

fer prussiens avant la guerre suffisait-il à payer les intérêts des rentes émises par la Prusse et l'on pourrait imaginer que les Alliés se fassent transférer la propriété des chemins de fer dont ils assureraient la gestion jusqu'au moment où l'Allemagne se serait acquittée de sa dette. Cependant l'exploitation des voies ferrées est d'une si grande importance dans la vie économique d'une nation qu'il ne paraît pas possible que les Alliés en assument la responsabilité, tout au moins pour l'ensemble du Reich. Qu'on songe aux difficultés que les directeurs des réseaux doivent résoudre soit pour résister aux demandes d'augmentation du personnel, soit pour écarier les demandes d'abaissement de tarifs formulées par les producteurs, soit encore pour refuser de faire des voies nouvelles destinées à favoriser les intérêts électoraux des parlementaires, et l'on comprendra pourquoi un Etat peut difficilement abdiquer ses pouvoirs de gestion des chemins de fer en faveur de l'étranger.

Restent les possibilités de cession des forêts et des mines du Reich : il n'est pas douteux que si l'Allemagne consentait à se libérer partiellement par ce moyen il ne serait pas difficile de trouver des sociétés étrangères, voire même des sociétés allemandes qui verseraient en espèces aux Alliés la valeur de ces biens : toutefois, non seulement le Gouvernement allemand n'a jamais fait aucune proposition en ce sens mais le Gouvernement britannique s'est opposé lui-même énergiquement au mois d'août 1921 à ce que même leur mise en gage soit envisagée.

On sait d'ailleurs que, négligeant cette opposition, les Gouvernements français et belge ont pris possession au début de l'année 1923, des forêts et des mines fiscales de l'État allemand situées dans la région de la Ruhr (1); il

1. La production des mines fiscales de la Ruhr en 1922 a été de 9 millions de tonnes de charbon et 2.400.000 tonnes de coke ; la valeur de

est douteux toutefois que la propriété même de ces forêts et de ces mines puisse être retirée au Reich pour être transmise à des sociétés privées.

En définitive, le capital allemand transféré directement aux Alliés en vue des réparations a été très faible ; la plupart des avoirs susceptibles d'être facilement réalisés ont été utilisés au paiement du ravitaillement du peuple allemand ou bien se trouvent actuellement dans les pays neutres, où il est impossible de les saisir.

Quant au capital allemand destiné à demeurer dans les frontières de l'Allemagne, le Gouvernement allemand ainsi que ses ressortissants ont consacré tous leurs efforts pour qu'ils ne devienne pas la propriété de l'étranger, quitte à avoir une balance des comptes défavorable et par suite une monnaie de plus en plus dépréciée. L'avenir dira si pour éviter que le capital étranger ne prédomine dans la direction de son économie nationale, l'Allemagne n'a pas conduit celle-ci à sa ruine, et s'il n'arrivera pas un jour où le capital étranger prendra sa revanche. Il paraît vraisemblable, en vérité, que lorsqu'il lui faudra rétablir sur des bases solides ses finances publiques et son équilibre économique, l'Allemagne se trouvera dans la nécessité de faire appel au capital étranger : à ce moment-là, elle regrettera peut-être de n'avoir pas accepté dès la signature de la paix, telles qu'elles lui étaient soumises, les conditions de ses vainqueurs.

cette production, en y ajoutant celle des forêts s'élève à environ cent millions de marks-or par an.

Voir, sur ce sujet, le chapitre suivant.

LE PRÉLÈVEMENT SUR LE REVENU

LA BALANCE COMMERCIALE ALLEMANDE DEPUIS 1919 ET DANS L'AVENIR. — LA CAPACITÉ DE PAIEMENT DE L'ALLEMAGNE AU POINT DE VUE ÉCONOMIQUE ET L'ATTITUDE DES ALLIÉS. — LES RÉPERCUSSIONS DES PAIEMENTS DE RÉPARATIONS SUR LA SITUATION ÉCONOMIQUE DES PAYS BÉNÉFICIAIRES.

Le paiement des premières annuités à payer par l'Allemagne aurait été grandement facilité si elle avait accepté de céder à l'étranger une partie de son capital : en tout état de cause, il faut reconnaître que c'est surtout par des prélèvements sur le revenu allemand que sera assuré le paiement des Réparations.

Ces prélèvements sur le revenu allemand s'effectueront sous forme de marchandises ; sans doute y a-t-il lieu de tenir également compte des frais de transport payés par l'étranger aux compagnies de navigation allemandes et aux chemins de fer du Reich ; des dépenses faites par les étrangers voyageant en Allemagne ; des sommes adressées par les ressortissants allemands travaillant à l'étranger, à leurs familles résidant en Allemagne ; des revenus des avoirs allemands à l'étranger ; enfin, des bénéfices des succursales étrangères des entreprises allemandes. Mais, bien que l'importance de ces diverses ressources soit loin d'être négligeable puisque leur montant pourra vraisemblablement, dans un laps de temps prochain, atteindre 500 millions à un milliard de marks-or, c'est

en définitive le solde favorable de sa balance commerciale qui constituera le principal élément par lequel l'Allemagne pourra s'acquitter de sa dette.

A strictement parler, quelque défavorable que soit la situation de la balance commerciale du Reich, le gouvernement allemand a toujours la possibilité de faire des paiements aux Alliés : il peut toujours, en effet trouver à acquérir un certain nombre de devises étrangères sur le marché des changes, pour les transmettre à ses créanciers ; cependant comme, en raison du déficit de la balance commerciale de l'Allemagne, et de l'insuffisance de l'excédent de sa balance des capitaux, ces achats de devises produiraient une dépréciation considérable du mark, le dommage subi par l'Allemagne deviendrait bientôt si important que ces achats devraient être suspendus.

D'autre part, les ressortissants allemands restent toujours capables de prélever une partie de leur production pour la transférer aux Alliés, même dans le cas où ils ne peuvent être indemnisés par le gouvernement allemand ; mais un tel régime se heurte à de graves difficultés d'ordre politique et il faut reconnaître qu'il serait impossible de l'étendre sur une vaste échelle ; au surplus, il n'est pas douteux que les industriels ou commerçants allemands qui effectuent actuellement des livraisons aux Alliés sans en recevoir la contrevaletur font supporter à leur gouvernement une part de leur sacrifice, notamment sous forme de déduction d'impôts, ce qui nuit directement à la bonne gestion des finances publiques. En définitive, tant que l'Allemagne aura une balance commerciale déficitaire, et qu'elle manquera de ressources provenant d'un excédent de sa balance des capitaux, l'Allemagne ne pourra faire des paiements appréciables aux Alliés qu'au détriment de sa monnaie ; une telle politique ne peut être que temporaire.

Depuis l'Armistice, le montant des importations de l'Allemagne a, sauf à de rares intervalles, dépassé celui

de ses exportations (1), et on a voulu y voir souvent une preuve qu'il lui est impossible d'effectuer les paiements qui lui sont demandés. D'autre part, si l'Allemagne trouve jamais le moyen de développer son commerce extérieur à tel point qu'elle puisse payer ce que les Alliés exigent d'elle, ce développement ne comportera-t-il pas une menace redoutable, non seulement pour l'industrie des pays concurrents de l'Allemagne, mais même pour celle des pays qui recevront les paiements de Réparation ?

L'importance de cette double question est considérable, et c'est en partie parce que les réponses qui y ont été faites publiquement dans les pays Alliés par de nombreux

1. Voir page 221, le tableau du commerce extérieur de l'Allemagne.

En réalité, il est impossible de savoir quelle est la valeur *exacte* des importations et des exportations de l'Allemagne. En raison des modifications, quelquefois considérables qui se produisent dans un faible laps de temps non seulement sur la valeur des marchandises mais encore sur celle de la monnaie allemande l'établissement de statistiques exactes du commerce extérieur est impossible, tout au moins en ce qui concerne les *valeurs* des marchandises échangées. En effet, la valeur des importations et des exportations est, en Allemagne, déclarée en marks-papier par l'importateur ou l'exportateur, d'après le prix auquel la marchandise est achetée ou vendue ; or, si la facture est libellée en devises étrangères, ce qui est maintenant fréquent, il est certain que la valeur en marks-papier de la marchandise déclarée à l'administration sur la base du taux de change pratiqué le jour de l'établissement de la facture peut ne pas correspondre au montant réel de marks-papier qui seront payés ou reçus par le ressortissant allemand au jour du paiement : la statistique donnera dans ce cas une fausse indication en marks-papier. En outre, ce qui importe au point de vue de la balance des comptes, c'est la contreva-leur en or du montant des paiements réels effectués et cette contreva-leur dépend essentiellement de la valeur du mark soit le jour où l'acheteur étranger achète les marks qui lui sont nécessaires pour s'acquitter, soit le jour où le vendeur allemand vend les devises étrangères qui lui ont été données en paiement, et il est bien évident que la date de l'une ou l'autre de ces transactions échappe à ceux qui établissent les statistiques.

Les tableaux du commerce extérieur d'un pays ne peuvent donc actuellement donner qu'une idée très approximative de l'importance relative des importations et des exportations de ce pays ; si, toutefois, les chiffres des *valeurs* ne doivent être accueillis qu'avec une extrême réserve, les chiffres des *quantités* peuvent être adoptés comme base plausible de raisonnement.

économistes ou publicistes ont semblé justifier une politique de ménagement vis-à-vis de l'Allemagne, que celle-ci a été soutenue dans sa résistance alors que l'opinion publique des vainqueurs, ébranlée, a accepté, sans trop de protestations, que soit ajournée pendant près de quatre ans l'exécution des mesures de contrainte qui seules devaient mettre le pays vaincu dans la nécessité de s'acquitter de ses obligations.

On examinera ci-après : 1° quelles sont les conditions nécessaires pour que les exportations de l'Allemagne dépassent ses importations ; 2° quelle importance peut atteindre cet excédent ; 3° quelles sont les répercussions que peuvent avoir les versements de l'Allemagne sur la vie économique des pays qui en sont bénéficiaires.

La principale objection opposée par beaucoup d'hommes éminents à la possibilité d'obtenir du peuple allemand dans un avenir prochain des sommes importantes au profit des Réparations provient de leurs appréciations pessimistes en ce qui concerne le bilan commercial de l'Allemagne ; l'obligation pour l'Allemagne de payer d'abord le solde déficitaire de sa balance commerciale ne lui permettrait pas, pendant longtemps, de s'acquitter de sa dette de Réparations.

Cependant, en admettant que les statistiques allemandes soient sincères, ce qui paraît probable, ainsi qu'il sera expliqué plus loin, de telles conclusions ne pourraient être dégagées en ce qui concerne l'avenir que si la balance commerciale allemande devait persister à être défavorable. Si, par hasard, il était dans le pouvoir du gouvernement allemand de modifier favorablement le commerce extérieur du Reich, cet élément d'appréciation de la capacité de paiement de l'Allemagne ne devrait pas être retenu davantage que ne l'a été la dépréciation du mark lorsqu'il s'est agi d'examiner la possibilité pour le Gouvernement allemand de résoudre le problème budgétaire des

Réparations. Il convient donc, d'abord, de rechercher quelles sont les causes pour lesquelles la balance commerciale de l'Allemagne a été défavorable, et parmi ces causes quelle a été la part de la politique gouvernementale.

Parmi les facteurs qui déterminent la situation actuelle de la balance commerciale du Reich, il en est sur lesquels le Gouvernement allemand ne peut exercer aucune influence : on peut citer la création à l'étranger d'industries dont autrefois l'Allemagne avait en quelque sorte le monopole, le mouvement protectionniste constaté depuis la guerre dans de nombreux pays, la désorganisation des pays limitrophes de l'Allemagne. Un autre facteur important du commerce extérieur allemand, qui paraît indépendant de la politique suivie par le Gouvernement, est la nécessité d'acheter à l'étranger les matières premières nécessaires à l'industrie allemande et les produits alimentaires nécessaires au ravitaillement de la population.

Il est certain que ces divers éléments ont un certain caractère de permanence et, à ne considérer qu'eux, la balance commerciale serait destinée à être pendant longtemps déficitaire. On peut démontrer cependant que l'influence de ces éléments est relativement faible par rapport à ceux qui déterminent en majeure partie l'importance respective des importations et des exportations, savoir la consommation et la production intérieures. Un pays qui consomme tout ce qu'il produit ne peut exporter ; un pays dont la production ne suffit pas à la consommation importe. Tel est le cas de l'Allemagne. Depuis la signature du Traité, ce pays a consacré tous ses efforts à reconstituer sa flotte marchande livrée aux Alliés, à construire de nouvelles voies ferrées, édifier de nouvelles gares colossales, entreprendre des constructions de canaux nécessitant une quantité importante de main-d'œuvre et de matériaux. Cette augmentation de la consommation productive a bien été compensée, dans une certaine mesure par la diminution de la consommation improductive c'est-

à-dire par les restrictions imposées à certaines classes de la population allemande ; mais il est avéré que ces restrictions, réserve faite, bien entendu, des rentiers et des fonctionnaires, n'ont pas été très grandes.

D'autre part, alors que la consommation augmentait, la production allemande restait relativement faible (1).

Cet excès de consommation et cette insuffisance de production ont été la principale cause pour laquelle les importations allemandes ont dépassé les exportations ; les débouchés à l'intérieur du pays même ont été si considérables que beaucoup d'industriels et de commerçants négligeaient les marchés étrangers ; ils n'ont pas craint souvent d'abuser de l'instabilité des prix intérieurs pour augmenter parfois inconsidérément leurs prix, entre le moment de la commande et celui de la livraison, ou pour exiger des délais de livraison qui décourageaient les acheteurs.

L'importance relative de la consommation allemande par rapport à la production a été d'ailleurs reconnue en maintes occasions, par les Allemands eux-mêmes ; le Secrétaire d'Etat aux Affaires Economiques Hirsch faisait d'ailleurs, le 18 août 1922, des déclarations intéressantes à ce sujet : en soulignant la nécessité de redoubler d'efforts pour empêcher l'effondrement du mark, il insistait sur ce qu'il fallait « réduire encore davantage la consommation de l'Allemagne et augmenter par tous les moyens la production... Nous pouvons, disait-il, nous imposer beaucoup plus de privations. La consommation de tabac a augmenté dans des proportions extraordinaires. Dans le

1. La comparaison de la production allemande en 1913 et 1921 fait ressortir les chiffres suivants :

	1913	1921
	—	—
	millions de tonnes	millions de tonnes
Céréales	30	16
Fer brut	17	6
Acier	17	8

Chiffres cités dans le *Bulletin financier du Haut-Commissariat de la République française dans les Provinces du Rhin* (novembre 1922).

Voir également *infra*.

premier semestre de 1922, les importations de tabac sont supérieures à ce qu'elles étaient avant la guerre. L'importation d'eau-de-vie, de vins, d'oranges, de légumes, de café, de bière, de parfums, de fourrures, de tapis, d'étoffes étrangères, produits de luxe, a augmenté considérablement.

« De même l'importation de charbon a pris, dans le premier semestre de 1922 des proportions effrayantes. Par malheur, la production de charbon a diminué. Espérons que le Gouvernement réussira à convaincre les mineurs de la nécessité d'un travail supplémentaire, travail qui serait bien payé... Le ciment, le fer ont été importés également dans des proportions inquiétantes ».

De ces déclarations qui auraient pu être répétées une année plus tard, il ressort que l'Allemagne pourrait acheter beaucoup moins à l'étranger (1); d'ailleurs, de même que les dépenses de tout Etat en tant que puissance publique ne sont guère incompressibles, de même les besoins de toute nation, en tant qu'elle est obligée de faire appel aux produits de l'étranger, sont susceptibles d'être sensiblement réduits; il lui suffirait de consommer moins et de travailler davantage.

Sachant que la situation de la balance commerciale de l'Allemagne est subordonnée en grande partie à l'importance de sa consommation et de sa production, il y a lieu, pour déterminer quelle peut être à l'avenir la capacité de paiement de l'Allemagne, d'examiner quelles causes agissent sur ces deux facteurs, si ces causes tiennent à la structure économique de l'Allemagne, ou si au contraire elles sont mises en mouvement par la politique du gouvernement. Il semblerait, à constater l'inanité des résultats des discours prononcés par les hommes d'Etat

1. Sans doute les importations de l'Allemagne restent-elles relativement faibles par rapport à celles de 1913, mais il faut tenir compte du fait que le territoire allemand a été diminué, et que le développement du commerce extérieur de l'Allemagne pendant la période qui a précédé la guerre était devenu considérable, peut-être même excessif.

ou des campagnes de presse qu'ils ont suggérées, que si l'Allemagne consomme trop par rapport à sa production, cela tient à quelque facteur surnaturel sur lequel aucune volonté ne puisse exercer d'influence. Peut-être, toutefois, doit-on se méfier de l'efficacité des exhortations et des encouragements adressés à l'espèce humaine, en matière économique : l'homme est prompt, en général, à démêler quel est son intérêt particulier ; si les discours entendus ou lus par la population allemande ne l'ont pas incitée à réduire sa consommation, point n'est besoin de supposer qu'elle fut entraînée par une force supérieure à produire peu et à dépenser sans délai la totalité de ses ressources ; il est plus raisonnable et plus simple d'y voir seulement la conséquence de phénomènes naturels ; l'insuffisance de la production peut être attribuée à la diminution de la durée du travail, à la faiblesse du rendement de l'ouvrier allemand (1), aux pertes d'hommes tués pendant la guerre, au défaut de travailleurs d'origine polonaise, etc. ; quant à l'importance relative de la consommation, on peut l'expliquer raisonnablement comme une conséquence d'un phénomène dont il a déjà été longuement question dans cette étude, c'est-à-dire de l'inflation moné-

1. Diminution de la production de charbon journalière, par ouvrier, d'après une statistique du Reichskohlenrat :

Territoires d'extraction	1913	1922-1923	Diminution
	Kgs		
Ruhr	821	555	32, 4 %
Haute-Silésie.	1.089	540	50, 4 %
Silésie inférieure	600	353	41, 2 %
Zwickau	617	307	50, 2 %
Allemagne moyenne (Lignite).	3.640	1.980	45, 6 %

(Bulletin financier du Haut-Commissariat de la République française dans les provinces du Rhin, novembre 1923).

En Haute Silésie, l'ouvrier mineur était rétribué en 1913 à raison de 3,83 marks-or, correspondant à un travail de 1089 kilogrammes ; dans la troisième semaine d'août 1923, ce salaire dépassait 8 marks-or, pour un travail de 540 kilogrammes (Même bulletin, septembre 1923).

taire. La crainte des répercussions fatales de l'inflation a incité, en effet, les industriels, les commerçants, et les cultivateurs à exercer sans délai le pouvoir d'achat que leur donnait cette même inflation, en échangeant au plus tôt le montant de leurs bénéfices ou de leurs salaires contre quelque marchandise ou quelque bien réel ; de là résulte l'importance relative de la consommation de l'Allemagne, et par suite le déficit de sa balance commerciale (1).

1. Un exemple convaincant des phénomènes cités dans cet ouvrage, (faiblesse de la production, importance de la consommation, faiblesse du taux des impôts indirects, excès des importations) nous est fourni par l'étude de la situation de l'Allemagne, en ce qui concerne le sucre.

1. — Production :

	Surfaces cultivées	Production
	— hectares	— quintaux
1913-1914	435.917	22.406.000
1919-1920	?	7.220.000
1920-1921	?	10.994.000
1921-1922	338.289	12.858.000
1922-1923	364.714	14.829.000

II. — *Consommation.* — « De septembre 1921 à février 1922, la consommation a été de 6.462.000 quintaux, au lieu de 4.513.000 quintaux pour la période de l'année précédente ». (*Wirtschaft und Statistik* du 2 avril 1922).

D'après une communication du Ministère de l'Agriculture de Prusse (*Kreuzzeitung* n° 240 du 24 mai 1922), la consommation du sucre était à cette date double de ce qu'elle était avant la guerre.

III. — *Les impôts.* — Le quintal de sucre vaut 700 marks en octobre 1921, 1.000 marks en décembre 1921, 1.300 marks en mars 1922, 2.000 marks en avril 1922. C'est seulement à partir du 1^{er} avril 1922 que l'impôt par quintal est porté de... 14 marks à 50 marks. En France l'impôt actuel sur le sucre est de 50 francs par quintal ; le quintal vaut environ 300 francs.

IV. — *Importation.* — En 1913, l'Allemagne a exporté 11 millions de quintaux pour 266 millions de marks-or.

« Pour mettre fin à la crise du sucre, le Ministère du Ravitaillement en déclare libre l'importation (22 mai 1922), qui pourra se faire jusqu'à nouvel ordre sans licences d'importation. La mesure a été accueillie avec joie par les consommateurs. L'industrie sucrière, par contre, proteste contre l'importation libre, et réclame une taxe de 1.400 marks par quintal de sucre étranger. » (*Vorwaerts* du 23 mai 1922). Cette prétention fut

L'inflation monétaire a donné au peuple allemand un pouvoir d'achat relativement considérable, pouvoir d'achat que son intérêt poussait à exercer sans délai ; de là résulte l'importance de la consommation de l'Allemagne, et par suite le déficit de sa balance commerciale.

Il reste à expliquer cependant comment les importateurs allemands ont pu se procurer les devises nécessaires pour s'acquitter de leurs achats à l'étranger. Le moyen en est aisé à découvrir ; ici encore on se trouve en face d'une conséquence, indirecte il est vrai et non fatale, de l'inflation. C'est celle-ci, en effet, qui est, le plus souvent, l'origine et la principale cause de la dépréciation d'une monnaie ; or, bien qu'en principe la dépréciation de la monnaie d'un pays oblige ce pays à restreindre ses importations et à développer ses exportations, la hausse des changes étrangers agissant comme régulateur effectif de la balance des comptes, cette dépréciation même peut devenir pour le pays déficitaire une source appréciable de bénéfices qui lui permet de neutraliser cet effet de la hausse des changes étrangers ; il en est ainsi lorsque le pays déficitaire s'acquitte du montant de ses achats à l'étranger non pas dans la monnaie du pays vendeur, mais dans sa propre monnaie ; si, en prenant comme exemple le cas de l'Allemagne, entre le moment où l'étranger reçoit des marks en paiement des marchandises vendues en Allemagne et le moment où il désire échanger ces marks soit directement soit indirectement contre des produits allemands, la valeur du mark a dimi-

repoussée à l'unanimité par la Commission économique du Reichswirtschaftsrat.

Le *Berliner Tageblatt*, du 26 mai 1922, écrit : « Déjà des commandes considérables anraient été faites de Hambourg aux Etats-Unis. Les prix seraient de 15 marks environ la livre et s'élèveraient avec les divers frais de transport à 18 ou 19 marks en détail, au lieu de 22 marks, qui représentent aujourd'hui le prix normalement pratiqué. »

Pour les onze premiers mois de 1922 l'excédent des importations sur les exportations de sucre a été de 1,5 million de quintaux.

nué, l'étranger subit une perte et l'Allemagne réalise un bénéfice ; par contre, si la valeur du mark a augmenté, la perte est subie par l'Allemagne et le bénéfice réalisé par l'étranger. En fait, on sait que l'importance des bénéfices réalisés de la sorte par l'Allemagne a été considérable et c'est ainsi que tout en se constituant de nombreux avoirs à l'étranger, elle a pu importer beaucoup plus qu'elle n'a exporté.

C'est l'abondance des ressources mises ainsi involontairement par l'étranger à la disposition de l'Allemagne qui a permis à celle-ci d'avoir une balance commerciale déficitaire. Aussi bien est-il facile de démontrer que, contrairement à la thèse soutenue par l'Allemagne et suivant laquelle sa capacité de paiement est subordonnée à la situation de sa balance commerciale, c'est la situation de la balance commerciale allemande qui devra se fixer spontanément d'après le montant des paiements effectués aux Gouvernements alliés ; il suffit de rappeler le mécanisme maintes fois décrit du paiement des achats effectués par un pays à l'étranger.

Prenons d'abord le cas d'un pays dont le régime monétaire est basé sur la libre circulation de l'or ; en principe, lorsque le montant des importations de ce pays dépasse celui de ses exportations joint à celui des ressources que lui procurent ses placements à l'étranger, le règlement de cet excédent d'importations nécessite une exportation d'or, ce qui est un moyen de rétablir la balance commerciale puisque l'or est une marchandise au même titre qu'une balle de coton ou qu'un lingot d'acier ; en fait, la Banque d'émission du pays considéré s'efforce d'enrayer les exportations d'or et prend des mesures, telles que le relèvement du taux de l'escompte, qui ont pour but, et pour effet, soit de créer de nouvelles ressources, soit de réduire l'excédent des importations. Ainsi donc, grâce à l'intervention de la Banque d'émission, le mouvement de la balance commerciale se règle bien d'après les res-

sources du pays et cette adaptation se fait le plus souvent sans heurts ni délais (1).

Lorsqu'un pays est au régime du papier-monnaie à cours forcé, l'évolution de sa balance commerciale est moins régulière. D'abord, lorsqu'un pays ne cesse de recourir à l'inflation, la dépréciation qui en résulte a pour effet, on l'a vu, de faire réaliser par ce pays des bénéfices au détriment de l'étranger qui sont pour lui des ressources supplémentaires. Si l'on rejette cette hypothèse et qu'on examine la situation d'un pays qui, désireux de rétablir sa situation financière, ne recourt plus à de nouvelles émissions de billets, on constate que la hausse des changes étrangers qui résulte des ventes de monnaie réalisées pour payer le solde déficitaire de la balance commerciale suffit le plus souvent à déterminer la réduction de ce solde déficitaire (2); ici encore, en fin de compte, la balance commerciale d'un pays se règle d'après les ressources de ce pays. Toutefois, l'adaptation se fait beaucoup moins rapidement et régulièrement que dans le cas d'un pays à monnaie saine; elle est d'autant plus lente à se produire que son crédit à l'étranger est plus grand, et que celui-ci accepte d'être payé du montant de ses ventes dans la monnaie dépréciée: le fait même pour l'étranger d'accepter en paiement cette monnaie constitue

1. Dans les pays où l'exportation ne porte que sur un petit nombre de produits (Brésil, Argentine, etc...), le développement des exportations est rendu difficile du fait des conditions atmosphériques et du nombre de la main-d'œuvre: aussi le rééquilibre de la balance des comptes de ces pays est-il très lent à se produire. Il n'en est pas de même pour les pays comme la France et l'Allemagne qui exportent un nombre considérable d'articles et où la balance des comptes peut se rétablir en quelques mois.

2. On voit ainsi les répercussions néfastes qu'entraînent les mesures prises par un Gouvernement pour essayer de stabiliser artificiellement la valeur de sa monnaie; le frein de la cherté des produits importés n'existant plus, il en résulte nécessairement un accroissement exagéré des importations qui, s'il n'est pas combattu très vigoureusement par des mesures appropriées, rompt bientôt l'équilibre imposé par le Gouvernement.

en effet une véritable opération de crédit qui augmente d'autant la capacité d'achat du pays déficitaire jusqu'au moment où cette monnaie reçue en paiement est soit utilisée à l'achat de produits de ce pays, soit convertie en quelque autre monnaie ; on conçoit aisément que ces opérations de crédit contrarient sensiblement le rôle régulateur que joue la hausse des changes étrangers.

En tout état de cause, il reste vrai que toutes les fois qu'un pays fait un paiement à l'étranger, ce paiement a pour effet, grâce à l'intervention de la Banque d'émission, ou aux répercussions de la hausse des changes, de favoriser l'augmentation des exportations et de diminuer le développement des importations ; et qu'en outre un pays ne peut avoir une balance commerciale déficitaire qu'autant qu'il dispose de ressources (provenant de ses exportations invisibles ou de ses placements à l'étranger) qui lui permettent de payer l'excédent de ses importations. Les statistiques d'avant-guerre montrent d'ailleurs que tous les pays riches, ou mieux tous les pays créanciers (Angleterre, France, Allemagne) avaient une balance commerciale défavorable alors que tous les pays débiteurs (Russie, Brésil, Argentine) exportaient plus qu'ils n'importaient (1).

En définitive, si la balance commerciale de l'Allemagne s'est soldée jusqu'à présent par des déficits, il n'y faut pas voir une preuve de son incapacité à s'acquitter de sa dette de réparations, mais seulement un résultat de sa politique financière. La première condition pour que cette balance commerciale redevienne favorable et que le paie-

1. Il y a lieu de remarquer ici que l'emploi du mot « défavorable » pour qualifier la situation de la balance commerciale d'un pays qui importe plus qu'il n'exporte n'est qu'une survivance des doctrines mercantilistes ; en réalité lorsqu'un pays a une monnaie saine, l'état « défavorable » de sa balance commerciale pendant une longue suite d'années est un signe de richesse, ou tout au moins le signe que ce pays est créancier de l'étranger.

ment des Réparations soit économiquement possible, c'est que le Gouvernement soit résolu à ne plus recourir à l'inflation, et à réaliser l'équilibre budgétaire. Outre que cette réforme qui est la base même de la réorganisation financière et économique de l'Allemagne réduira la capacité d'achat des ressortissants allemands, elle redonnera à ces derniers le goût de l'épargne qu'ils avaient perdu en raison de la dépréciation continue de la monnaie. L'Etat devra lui-même donner le signal de la réduction de la consommation en suspendant la construction des nouvelles voies ferrées, gares, canaux et installations diverses qui ne sont pas absolument indispensables.

En même temps que l'Allemagne diminuera sa consommation, il lui faudra augmenter sa production, puisque c'est sous forme de produits vendus à l'étranger qu'elle s'acquittera de sa dette de Réparations ; c'est d'ailleurs ce dont se sont rendu compte depuis longtemps les représentants du parti des industriels allemands qui n'ont cessé de proclamer la nécessité de prolonger la durée du travail ; cette mesure, dont le principe a été adopté seulement le 9 octobre 1923, était une des conditions indispensables à l'établissement du nouvel équilibre économique allemand. Il y aurait lieu, également, de rendre à l'industrie privée le contingent élevé de fonctionnaires et d'employés en surnombre qui se trouve actuellement dans les administrations et les entreprises industrielles de l'Etat.

Enfin, pour faciliter l'adaptation de la balance commerciale aux besoins de l'Etat, celui-ci devra, par une meilleure organisation du commerce extérieur, et par une législation douanière appropriée, favoriser le développement des exportations et restreindre celui des importations. Sans doute est-il à craindre que le Gouvernement allemand ne rencontre sur ce point certaines difficultés de la part des autres pays, mais il ne lui sera vraisemblablement pas impossible de concilier la nécessité dans

laquelle il se trouve d'améliorer sa balance commerciale avec les desiderata de l'étranger. Ce qui rend difficile actuellement au Gouvernement allemand de passer des accords commerciaux avec les autres pays, ce sont, outre les stipulations du Traité de Versailles qui assurent aux Alliés le bénéfice de la nation la plus favorisée, les mauvaises dispositions que ressentent les industriels et les commerçants étrangers à l'égard de la politique de dumping que pratique l'Allemagne depuis l'armistice du fait de la dépréciation du mark ; sans doute cette politique n'a-t-elle pas été volontaire de la part de l'Allemagne, et en fait elle n'a pas été effective puisque le montant de ses exportations est resté très faible, mais elle n'en a pas moins fâcheusement impressionné l'étranger. Lorsque la monnaie allemande sera stabilisée à nouveau, et que la concurrence allemande se développera d'une façon normale, il n'est pas douteux que tous les autres pays jugeront de leur intérêt de rétablir avec l'Allemagne des rapports commerciaux qui assureront à chacun un meilleur développement de sa vie économique.

La diminution de la consommation nationale et la nécessité pour la production de s'adapter partiellement aux besoins de l'étranger entraîneront une transformation profonde des conditions de cette production ; et pendant que s'accomplira cette transformation il est à prévoir que l'industrie allemande traversera une période difficile au cours de laquelle de nombreux ouvriers seront réduits au chômage ; la crainte d'une crise économique a d'ailleurs été une des causes, sinon la principale, qui ont empêché pendant longtemps le Gouvernement allemand de procéder aux réformes fiscales nécessaires. Cependant, si l'Allemagne entre maintenant dans une ère de privations, qui voudra y voir autre chose que le résultat de sa politique de dévastations ?

Quoi qu'il en soit, dès lors que la situation fiscale, monétaire et économique de l'Allemagne aura été rétablie

sur une base saine, on peut être assuré que sa balance commerciale laissera paraître un excédent d'importations d'autant plus important que les versements effectués par elle aux Alliés deviendront plus considérables.

*
* *

Il dépend du Gouvernement allemand que la situation de la balance commerciale du Reich soit favorable et lui permette ainsi d'effectuer aux Alliés des versements au titre des Réparations. On conçoit toutefois qu'il existe une limite au montant des sommes susceptibles de figurer en excédent dans la balance des comptes de l'Allemagne pour être versées aux Alliés : cette limite est déterminée notamment par le fait que les exportations d'un pays ne peuvent dépasser ses importations que dans une certaine mesure et, en outre, par la faculté d'absorption de la production allemande par les autres pays.

Ce n'est pas, en effet, par des envois de matières premières mais principalement par des exportations de produits fabriqués que l'Allemagne pourra se constituer une balance commerciale favorable ; or, pour fabriquer ces produits exportables, l'Allemagne sera dans la nécessité d'importer au préalable les matières premières, coton, laine, cuivre, minerai de fer, etc... qui lui font défaut ; en conséquence, si on suppose que le montant de ses importations atteigne nécessairement 80 %, par exemple, de ses exportations, il résulte que pour se constituer un excédent disponible de 4 milliards de marks-or, la valeur

des exportations allemandes devra s'élever à 20 milliards contre 16 milliards d'importations.

Cette proportion de 80 % entre les importations et les exportations a été souvent admise, en se basant sur des statistiques d'avant-guerre, par ceux qui se sont occupés de la question des Réparations, et comme l'adoption de ce pourcentage conduit à des résultats inconcevables puisque, pour permettre à l'Allemagne de s'acquitter de la charge des Réparations dans un laps de temps raisonnable, la valeur de ses exportations devrait atteindre dans un avenir prochain le double, voire le triple de celle de ses exportations d'avant-guerre, ce qui impliquerait l'accaparement par le commerce allemand de la plus grande partie des débouchés mondiaux, on en a conclu que l'Allemagne était incapable, même en supportant les plus grandes privations, d'effectuer la totalité des versements exigés par les Alliés.

Cependant, comme il arrive souvent en matière de statistiques, l'adoption de la proportion sus-indiquée apparaît essentiellement arbitraire. Comment tirer en effet des conclusions valables de statistiques dressées à l'époque où l'Allemagne, étant un pays riche, percevait chaque année un revenu appréciable de ses capitaux investis à l'étranger, et se préoccupait en premier lieu d'améliorer le bien-être de ses ressortissants (1) ? Dans quelle mesure peut-on affirmer que l'importation d'un produit donné est réellement indispensable ? Si d'ailleurs on admet que des statistiques d'avant-guerre peuvent fournir une sérieuse base d'argumentation, il convient de rappeler que la proportion entre les importations et les exportations de la Russie et des Etats-Unis était avant la guerre bien souvent

1 C'est précisément parce qu'ils se sont appuyés sur les statistiques d'avant-guerre que la plupart des experts ayant participé tant aux négociations du Traité de Paix qu'à celles de l'Etat des Paiements du 5 mai 1921, ont pu donner, de bonne foi, des évaluations de l'importance du commerce extérieur futur de l'Allemagne qui apparaissent maintenant sensiblement exagérées.

inférieure à 80 % ; dans le cas de la Russie elle était de 67 % en 1911 ; dans le cas des Etats-Unis elle n'a pas dépassé 61 % en 1907 (1). Etant donnée la richesse du sous-sol de l'Allemagne, il est vraiment impossible d'affirmer, sans parti pris, que la proportion de ses importations par rapport à ses exportations ne puisse être réduite à 65 % par exemple.

Dans ces conditions, *et en se plaçant au seul point de vue économique*, rien ne s'oppose à ce que l'Allemagne s'acquitte entièrement des annuités fixées par l'Etat des Paiements du 5 mai 1921 (2).

Il faut reconnaître toutefois que le paiement de ces annuités modifierait extraordinairement le standing of life de la population allemande par rapport à celui auquel elle était accoutumée avant la guerre. Il serait indispensable, en effet, que l'Allemagne réduisit très sensiblement ses importations tout en maintenant le montant de ses exportations à un niveau presque égal à celui de 1913. Dans le cas des pays qu'on vient de citer, il était relativement aisé d'avoir un excédent important des expor-

1. Importations de la Russie en 1911 : 1.022 millions de roubles ; Exportations : 1.514 millions.

Importations des Etats-Unis en 1907-1908 : 1.194 millions de dollars ; Exportations : 1.860.8 millions.

2. On peut envisager de multiples combinaisons en vue d'établir un tableau de la balance des comptes de l'Allemagne, tenant compte des dispositions de l'Etat des Paiements. En voici une, à *titre de simple indication* :

PASSIF

Importations	4.375	5.075	6.175	7.100
Intérêts dus à l'étranger.	500	550	600	650
Réparations	3.625	3.875	4.225	4.750
Total.	8.500	9.500	11.000	12.500

ACTIF

Exportations.	6.500	7.500	9.000	11.000
Exportations invisibles	1.000	1.000	1.000	1.000
Cessions de capital	1.000	1.000	1.000	500
Total.	8.500	9.500	11.000	12.500

tations sur les importations parce qu'ils étaient riches en matières premières et en produits alimentaires non consommés par leur population. Mais, comme il a été indiqué plus haut, l'Allemagne est obligée d'importer des quantités considérables de blé, de coton, de laine, de cuivre, de fer, etc... En 1913, le montant de ces importations s'élevait à 63 % de ses importations totales ; pour lui permettre de payer ces importations nécessaires, il faudrait réduire dans une très grande mesure les achats de produits fabriqués qui formaient le solde de ses importations, et la population allemande aurait ainsi à se priver entièrement de soies, de vins, etc... ; sans doute est-il possible de soutenir que ces importations prétendues nécessaires pourraient en réalité ne pas être effectuées, une partie de la classe ouvrière étant, par exemple, dirigée vers les campagnes pour intensifier la production agricole (1) ; mais on sait qu'avant la guerre le rendement des terres était d'un tiers plus élevé en Allemagne qu'en France, et il paraît difficile que cette production agricole soit fortement augmentée, même en achetant à l'étranger de fortes quantités d'engrais, ce qui réduirait d'ailleurs d'autant la réduction projetée de la balance commerciale ; de même une réduction trop grande des importations de matières premières réagirait sur le commerce d'exportation. Il y a lieu, enfin, de tenir compte des tendances protectionnistes manifestées dans le monde entier et par conséquent d'un accroissement sérieux des difficultés que rencontrera l'Allemagne pour écouler sa production.

En résumé, bien que théoriquement possible, le paiement des annuités prévues par l'Etat des Paiements du

1. Il est à noter, d'ailleurs, qu'un mouvement dans ce sens a déjà fait l'objet de recommandations de la part des milieux dirigeants du Reich et notamment du Conseil d'Administration de la Rentenbank dans sa visite faite le 15 novembre 1923 au chancelier Stresemann (*Bulletin Financier du Haut-Commissariat dans les Provinces du Rhin*, novembre 1923).

5 mai 1921 nécessiterait une diminution considérable du bien-être de la population allemande (1). C'est précisément l'impossibilité où s'est trouvé le Gouvernement allemand d'avoir pu imposer à ses ressortissants une telle diminution de bien-être qui est la cause des répercussions si néfastes sur l'économie allemande provoquées par les paiements déjà effectués aux Alliés, répercussions dont le signe immédiatement perceptible a été la dépréciation de la monnaie. On peut d'ailleurs affirmer que, pratiquement, vu les conditions de la situation *politique* de l'Allemagne en 1921, l'exécution de l'Etat des Paiements était impossible et que, bien que modifiées dans un sens favorable, grâce à l'action énergique du Gouvernement français, ces conditions ne permettent pas de penser raisonnablement que cet Etat des Paiements puisse être exécuté dans l'avenir.

De ce qui précède, faut-il tirer la conclusion que ce sont les exigences des Gouvernements alliés et notamment du Gouvernement français qui ont empêché que le problème des Réparations reçoive jusqu'à présent une solution satisfaisante ? Dans le même sens, peut-on affirmer que la résistance indiscutable de l'industrie

(1) Il importe ici de réduire à sa juste valeur l'argumentation, souvent mise en avant, d'après laquelle l'Allemagne pourrait effectuer aisément aux Alliés des Paiements de l'ordre de 10 milliards de marks-or, étant donné que, d'après les déclarations faites en 1913 par Helfferich, l'excédent de la production de l'Allemagne sur sa consommation atteignait à cette époque le chiffre de 10 milliards.

L'importance de ce chiffre qui se rapporte en réalité à la consommation productive (amélioration de l'outillage national, construction de ponts, de voies ferrées, augmentation des stocks, etc...), montre bien que l'Allemagne pourrait, en transformant son économie nationale, réduire sensiblement sa consommation.

Toutefois, il y a lieu de remarquer que c'est précisément l'amélioration permanente de l'outillage national de l'Allemagne qui lui permettra d'accroître régulièrement le montant de ses exportations, et que, d'autre part, la transformation de la production et de la consommation intérieures d'un pays n'entraîne pas une modification d'égale importance de ses exportations et de ses importations.

française contre l'exécution des programmes de livraisons en nature et le refus de faciliter ainsi les paiements exigés de l'Allemagne ont été la cause principale de la dépréciation du mark ?

A ces deux questions, il ne semble pas qu'une réponse positive puisse être donnée. Les Gouvernements qui se sont succédés en France depuis l'armistice ont tous donné trop de preuves de leur désir de ménager leur débiteur et de lui faciliter l'accomplissement de ses obligations pour ne pas supposer que si l'Allemagne avait réellement fait un sérieux effort au point de vue budgétaire, ils n'eussent pas admis encore des réductions de leurs créances plus importantes que celles qu'ils ont déjà consenties (1). Au surplus, si l'Allemagne avait véritablement fait preuve de bonne volonté à s'acquitter de sa dette, et si le maintien par le Gouvernement français d'exigences exagérées eût été la cause de privations très considérables de la population allemande, il n'est pas douteux que la France aurait eu contre elle l'opinion du monde entier, et qu'elle n'aurait pu poursuivre une politique inhumaine ; en fait, une grande partie des nations américaine, anglaise même (2), n'a cessé de reconnaître que la conduite du Gouvernement français était et reste justifiée.

C'est également la mauvaise volonté évidente de l'Allemagne à remplir ses engagements qui a permis aux industriels français de faire triompher leur point de vue auprès du Gouvernement français en sorte que les livrai-

1. Il suffit de rappeler notamment : 1° les versements en espèces effectués par les Alliés à l'Allemagne en contrepartie des livraisons de charbon, à la suite de la conférence de Spa (juillet 1920) ; 2° la non-cumulation des intérêts impayés inscrite dans l'Etat des Paiements du 5 mai 1921, d'où il est résulté que le montant de la dette, fixé nominalemeut à 132 milliards, se trouvait ainsi effectivement réduit à 60-75 milliards ; 3° les réductions successives des Paiements en espèces pendant l'année 1922.

2. On sait que la politique française a constamment été soutenue en Angleterre par la presse de Lord Rothermere, dont le principal journal est le *Daily Mail*, qui a de beaucoup le plus fort tirage (plus de 1.300.000 exemplaires).

sons en nature effectuées à la France ont été relativement faibles. On verra d'ailleurs dans un chapitre annexe que la faillite des systèmes de livraisons en nature ne peut être entièrement imputée à la France et que l'Allemagne est loin d'avoir fait l'effort dont elle était capable ; ses offres ont constamment porté sur des produits dont l'importation exagérée en France était susceptible de nuire au développement de notre industrie nationale, alors qu'elle s'est constamment refusée à satisfaire nos demandes portant sur des produits qui nous sont indispensables (charbon, coke, goudron, etc...). En tout état de cause, l'industrie française a pu faire ressortir que l'Allemagne versant aux Alliés cent millions de marks-or en devises étrangères ou effectuant des prestations en nature pour un montant équivalent, l'effort fiscal à obtenir du contribuable allemand n'était pas très différent et, puisque l'Allemagne se refusait, ce qui n'était pas niable, à accomplir l'effort fiscal nécessaire, il était inutile de compromettre l'avenir de l'industrie française en faveur du pays vaincu cherchant à éluder ses engagements (1).

Il reste à déterminer à combien peut être évalué, en tenant compte des difficultés de transfert, le montant des

1. On ne peut trop insister sur le fait que la nécessité de pouvoir évaluer avec quelque certitude les besoins de la consommation est la base même de la sécurité de l'industrie et du commerce. Or, dès la fin de la guerre, le Gouvernement français avait incité les industriels à s'organiser et à produire pour réparer les dommages causés pendant la guerre : il était d'ailleurs impossible d'attendre que l'Allemagne, alors en plein état d'anarchie, fut prête à effectuer les livraisons nécessaires. Au surplus, malgré que le Gouvernement français eut, dès la signature du Traité (28 juin 1919), adressé à l'Allemagne de nombreuses listes de matériaux à livrer, il ne fut pas donné suite à ces demandes, du fait même de la résistance opiniâtre du Gouvernement allemand, et c'est seulement au milieu de 1920, donc deux ans après la fin des hostilités, qu'il s'est agi d'organiser un système de livraisons en nature ; à cette époque l'industrie française avait déjà pris ses dispositions ; il n'aurait été possible de lui faire perdre le fruit de ses travaux que si on avait eu la certitude que l'Allemagne exécutât régulièrement les prestations don^t

paiements susceptibles d'être effectués par l'Allemagne aux Alliés.

Ici encore, il est impossible de répondre par un chiffre précis ; cependant, comme les privations à subir par le peuple allemand du fait des difficultés d'ordre économique causées par les paiements de Réparations, se confondront, pour la plus grande partie, avec celles qu'il aura à supporter pour payer les impôts nécessités par ces paiements, on peut concevoir que, dans un laps de temps prochain, l'Allemagne pourra effectuer, chaque année, aux Alliés, des versements de deux, trois ou quatre milliards de marks-or.

*
* *

Etant donné que, pour payer les Réparations, l'Allemagne devra réduire ses importations et développer ses exportations, on peut craindre que l'évolution future du commerce extérieur allemand n'ait des répercussions néfastes sur les intérêts économiques des Alliés.

C'est ainsi que, par suite de la restriction des importations de l'Allemagne, la France et l'Angleterre perdront en partie un de leurs meilleurs clients d'avant-guerre. La France lui vendait ses vins, ses parfums et ses soieries, l'Angleterre les produits de son industrie : il leur faudra trouver ailleurs de nouveaux débouchés.

avaient besoin les sinistrés. Comme cela n'était pas le cas, on conçoit que l'on n'ait pas annihilé les efforts déjà effectués par l'industrie française et dont le résultat a été la merveilleuse rapidité avec laquelle les régions dévastées ont été reconstruites, rapidité dont l'univers entier est stupéfait.

D'autre part, 40 % des exportations allemandes (fers usinés, machines, charbon, lainages, cotonnades) faisaient avant la guerre l'objet d'une concurrence serrée entre l'Allemagne et le Royaume-Uni : cette concurrence ne peut que devenir plus âpre. De même, la France étant devenue depuis la réincorporation de l'Alsace-Lorraine une grande puissance industrielle, tout développement des exportations allemandes ne manquera pas d'avoir de sérieuses répercussions sur sa situation économique.

Enfin, la réception même des versements de l'Allemagne ne sera pas, elle aussi, sans provoquer certains troubles à la vie économique des pays bénéficiaires.

Il existe, en effet, une limite à la faculté que possède un pays de recevoir, sans grave inconvénient, aussi bien des versements en espèces que des livraisons en nature. On comprend généralement très bien qu'un pays ne peut absorber plus d'une certaine quantité de produits fabriqués sans nuire à la production nationale : l'opinion publique, par contre, conçoit beaucoup moins facilement qu'il y ait également une limite à notre faculté d'absorption de devises étrangères. Cependant, pour transférer des capitaux en France, le gouvernement allemand est obligé d'acheter des francs en vendant des devises étrangères : or, on ne peut vendre des devises étrangères contre des francs qu'en faisant concurrence à nos exportateurs qui, eux aussi, sont vendeurs de devises. En d'autres termes, la réception d'un trop grand nombre de francs ferait monter considérablement la valeur du franc par rapport aux devises étrangères, c'est-à-dire ferait baisser les changes, ce qui entraverait nos exportations et développerait à l'excès nos importations, au détriment des intérêts généraux de notre commerce et de notre industrie.

Les divers inconvénients qu'on vient de signaler ont été indiqués à maintes reprises pour justifier un allègement des charges de l'Allemagne ; toutefois, s'il y a lieu

d'en tenir compte lorsqu'il s'agit d'étudier les modalités qu'il convient d'imposer à l'Allemagne lorsqu'elle effectue ses versements, il importe de ne pas en exagérer, comme on l'a fait trop souvent, l'importance.

Il y a lieu, en effet, de ne considérer ici que le cas des Puissances ayant à recevoir des paiements de l'Allemagne ; or, on peut affirmer que ces inconvénients seront largement compensés par les avantages que ces paiements leur procureront.

Lorsqu'avant la guerre la France recevait chaque année de l'étranger les deux milliards qui représentaient les intérêts des capitaux que nous y avions précédemment investis, il n'était venu à l'idée de personne de proposer qu'il soit fait remise à nos débiteurs du service de ces intérêts sous le prétexte que le transfert de ces deux milliards portait atteinte à notre essor économique.

Il convient cependant d'établir, à ce sujet, une distinction importante entre les inconvénients respectifs résultant des livraisons en nature et des versements en espèces.

Il est très facile d'aménager les paiements en devises de manière qu'ils ne nuisent pas aux intérêts du pays. Il suffirait, à cette fin, de laisser à l'étranger une partie des sommes en devises étrangères qui nous seraient remises. Abandonnant l'idée de tout rapatrier immédiatement, le gouvernement français pourrait se constituer un réservoir de change qui pourrait être des plus utiles :

a) Pour éviter éventuellement une dépréciation brusque de notre change dans le cas possible où, par suite de circonstances imprévues, l'étranger effectuerait des retraits importants de ses balances en francs,

b) Pour faire face au paiement de certaines dettes de guerre en capital ou intérêts,

c) Pour préparer la reconstitution de l'encaisse métallique de la Banque ou pour y suppléer,

d) Pour favoriser le développement de notre com-

merce étranger (Banque du Commerce extérieur-Crédits).

Il est vraisemblable en outre, que par le simple jeu de lois économiques, le surplus des devises versées au gouvernement français sera utilisé par les particuliers à la reconstitution de notre portefeuille de valeurs étrangères.

On voit combien facilement peuvent être utilisés les versements en devises à recevoir de l'Allemagne et combien exagérées sont les craintes qui sont quelquefois exprimées à ce sujet (1).

Par contre, la réception de prestations en nature apparaît pleine de dangers, pour autant du moins, qu'elles comportent des livraisons de produits fabriqués et non de matières premières. Si, en effet, le dommage qui peut résulter pour la France de la réception de devises étrangères se répartit sur la totalité de l'industrie française, celui qu'occasionne la réception de livraisons en nature retombe sur un petit nombre d'industries dont il peut menacer la vitalité. Aussi est-il indispensable, à l'avenir, de n'accepter de produits fabriqués en paiement de notre créance qu'avec discernement et en tenant compte des possibilités de notre production. En tout état de cause, s'il y a lieu de faciliter le transfert des versements de l'Allemagne, il semble que la meilleure procédure consisterait à conclure des traités de commerce par lesquels les parties intéressées se reconnaîtraient des avantages réciproques, et c'est vers cette fin que devront tendre les efforts des Gouvernements.

1. On sait qu'en 1873 l'Allemagne a subi une crise extrêmement grave qui a été souvent attribuée au paiement de l'indemnité versée par la France. Sans doute a-t-il été commis par le Gouvernement allemand des imprudences relativement à l'emploi de cette indemnité, mais la crise de 1873 qui a sévi d'ailleurs en Autriche, en Angleterre et aux Etats-Unis a des causes bien plus profondes que le paiement de cinq milliards.

Voir sur ce point Charles Rist, *Les Finances de guerre de l'Allemagne* (Payot, Paris), page 217 et suivantes.

CHAPITRE IV

GARANTIES. GAGES. SANCTIONS

La Commission des Réparations a « les pouvoirs de contrôle et d'exécution les plus étendus, en ce qui concerne le problème des Réparations tel qu'il est traité dans la partie VIII du Traité ». C'est à elle qu'a été notamment confié le soin de surveiller la gestion des finances allemandes, mission d'importance capitale puisque, ainsi qu'il a été précédemment indiqué, une bonne solution du problème budgétaire allemand est la condition nécessaire, et dans une large mesure, suffisante pour que l'Allemagne puisse s'acquitter intégralement de sa dette de Réparations. C'est également à la Commission des Réparations que fut confié l'exercice d'un privilège de premier rang établi sur tous les biens et ressources de l'Empire et des Etats allemands en faveur des Réparations.

En outre, en vue de renforcer cette double garantie, une partie du territoire allemand doit être occupée pendant un délai de quinze années.

Enfin, au cas où l'Allemagne manquerait volontairement à ses engagements, les Puissances alliées se sont réservées le droit de prendre à son égard des mesures de prohibitions et de représailles économiques et financières, et, en général « telles autres mesures que les Gouvernements respectifs pourront estimer nécessitées par les circonstances ».

Comment l'Allemagne a pu désorganiser son système fiscal au point que l'avilissement de sa monnaie a entraîné

son incapacité momentanée à effectuer des paiements un peu importants aux Alliés, comment les gages qu'elle a pu fournir se sont révélés sans valeur, pourquoi, au risque de compromettre leurs bons rapports avec le Gouvernement anglais, les Gouvernements français et belge ont décidé d'occuper la Ruhr, quels résultats les Gouvernements peuvent-ils être en droit d'attendre de cette occupation, enfin, quelles garanties peut-on exiger ultérieurement de l'Allemagne pour qu'elle s'acquitte mieux que par le passé de ses obligations, c'est ce que nous nous proposons d'étudier dans le présent chapitre.

Dès sa constitution (janvier 1920) la Commission des Réparations s'est préoccupée d'examiner la situation financière de l'Allemagne. Elle créa un Service d'Informations qui fut chargé de recueillir toute la documentation nécessaire à cet examen. Au mois de juin 1920, elle installait à Berlin un organisme dont les membres devaient, notamment, se tenir en contact permanent avec les services compétents du Ministère des Finances et dépouiller toutes les publications relatives au budget du Reich et des Etats allemands.

A ce rôle d'examen se borna, en ce qui concerne les finances allemandes, l'activité de la Commission jusqu'au mois de mai 1921, époque à laquelle fut fixé le montant de la dette allemande et notifié l'Etat des Paiements. Elle fut d'ailleurs aidée dans sa tâche par les travaux de la Conférence internationale financière de Bruxelles (septembre 1920) et par des experts nommés par une seconde Conférence réunie à Bruxelles en janvier 1921 sous la seule direction des Gouvernements alliés.

Comme il a été indiqué précédemment, l'Etat des Paiements reposait sur le principe que le service des annuités

à payer par l'Allemagne serait assuré au moyen de revenus et de ressources de l'Etat allemand définitivement assignés au service de cette dette ; ces revenus et ressources étaient le produit des douanes, un prélèvement de 25 % sur la valeur de toutes les exportations de l'Allemagne (1), et, le cas échéant, le produit de taxes ou impôts directs ou indirects destinés à parfaire ou à remplacer les recettes ainsi spécifiées.

Le fonctionnement de ce système était le suivant : la gestion des ressources était confiée à un Comité des Garanties, placé lui-même sous l'autorité de la Commission des Réparations ; au début, le Gouvernement allemand versait à la Reichsbank, au compte du Comité des Garanties, le montant *en marks-papier* correspondant aux droits de douane et à 25 % des exportations allemandes ; ensuite il effectuait la conversion en devises étrangères de ce montant en marks-papier (2). Par la suite, afin d'éviter l'immobilisation des sommes en marks-papier, le Gouvernement allemand fit, à la date même où les montants des recettes données en garantie auraient dû être bloqués, les versements correspondants en devises. Enfin, en vue de simplifier les calculs, il fut entendu, au début de janvier 1922, que le Gouvernement allemand verserait les 8, 18 et 28 de chaque mois une somme de 31 millions de marks-or correspondant aux montants approximatifs des recettes effectivement réalisées par lui, devant être les ajustements faits ultérieurement.

1. Il y a lieu de remarquer que ce prélèvement a été seulement conçu en vue de fournir aux Alliés une garantie contre les difficultés d'ordre économique soulevées par le transfert du montant des Réparations, et en vue de leur assurer, au cas où ils auraient voulu prendre eux-mêmes en mains l'organisation que nécessitait ce prélèvement, une quantité appréciable de devises étrangères. Au point de vue fiscal, ce n'était point là une garantie particulière puisque le Gouvernement allemand devait rembourser ses exportateurs.

2. La conversion en devises étrangères des sommes versées en marks-papier fut effectuée par le Gouvernement allemand à partir du 15 novembre 1921 pour les droits de douane, et du 9 janvier 1922 pour les 25 % des exportations allemandes.

Le contrôle du Comité des Garanties consista à s'assurer de la sincérité des chiffres enregistrés dans la comptabilité de l'Administration allemande comme représentant le montant des recettes douanières et celui des exportations ; ce contrôle s'effectua sur pièces à la Direction centrale, et sur place aux différents échelons de l'Administration. Aux services de la Commission déjà installés à Berlin furent adjoints les services de contrôle ainsi créés, formant ensemble un organisme important dont les chefs étaient en rapports constants avec les Ministres allemands et leurs subordonnés.

Les études mêmes du budget allemand se firent avec plus de précision que par le passé et le Comité des Garanties, à qui cette tâche était spécialement confiée, eut connaissance des moindres particularités du régime fiscal allemand, tant en ce qui concerne les évaluations et le recouvrement des recettes que la fixation des dépenses : c'est ainsi qu'il put, en septembre 1921, rendre compte à la Commission des Réparations du désordre des finances allemandes et de l'importance du déficit budgétaire.

La Commission des Réparations, avisée, se rendit à Berlin, en novembre, et eut de nombreux entretiens avec le Chancelier, le ministre des Finances et ses principaux chefs de service ; le 2 décembre, elle adressait une note au Gouvernement allemand pour appeler toute son attention sur la gravité du problème budgétaire : le chancelier Wirth lui répondit en lui demandant un délai pour le paiement des échéances des 15 janvier et 15 février 1922. S'inspirant alors de la procédure des garanties, la Commission des Réparations limita provisoirement les paiements en espèces à effectuer par le Gouvernement allemand à des versements de 31 millions de marks-or tous les dix jours, correspondant précisément aux versements de garantie. Ces versements furent effectués ponctuellement jusqu'au 31 mars 1922, époque à laquelle la Commission décida de limiter à 480 millions de marks-or le

montant des versements en espèces à effectuer jusqu'à la fin de l'année 1922 ; et, pour donner un moment de répit au Reich, la prochaine échéance fut fixée au 15 avril, le montant en étant réduit à 18 millions. C'était la suspension absolue du système de garanties imaginé par les rédacteurs de l'Etat des Paiements.

Cet abandon des garanties était, par contre, compensé en quelque sorte, par la promesse du Gouvernement allemand de réaliser un programme de réformes fiscales importantes à la mise en vigueur desquelles la Commission des Réparations subordonnait l'octroi du moratorium demandé ; ce programme comportait notamment une augmentation sensible des impôts, la suppression de tous subsides et de tous décaissements relatifs à des services publics, l'établissement de projets d'émission d'emprunts intérieurs, etc... En outre, on rendit plus rigoureux que précédemment le contrôle des recettes et des dépenses du Reich ainsi que des mesures propres à mettre fin à l'exportation des capitaux ; la Commission pouvait ainsi se rendre compte à tout moment que les conditions mises à l'octroi du moratorium étaient remplies (1).

1. Les dispositions principales de ce contrôle étaient les suivantes :

a) *Recettes et dépenses du Reich*. Deux membres de la Délégation permanente du Comité étaient accrédités auprès du Ministère des Finances du Reich ; l'un s'occupait spécialement des recettes du Reich, l'autre des dépenses.

Le Gouvernement allemand devait porter de sa propre initiative à la connaissance du Comité, en même temps qu'à celle du Reichsrat, le projet de budget du Reich pour le prochain exercice et d'une façon générale tous projets législatifs de nature fiscale. En outre le Comité recevait tous les renseignements nécessaires pour qu'il put apprécier les évaluations fiscales et les projets de dépenses. Les Délégués du Comité ou ses représentants pouvaient également accompagner, de temps à autre, sur leur demande, les inspecteurs du Corps de Contrôle récemment créé par le Gouvernement allemand en vue d'inspecter les bureaux dépendant du Ministère des Finances.

b) *Dettes flottantes du Reich*. Le Comité recevait quotidiennement, d'après des états dont il avait établi lui-même la composition, la situation exacte de la dette flottante et notamment le taux de l'intérêt, la monnaie concernant chacun des éléments de cette dette flottante ; il avait

Les réformes demandées par la Commission des Réparations ne furent appliquées qu'incomplètement et furent insuffisantes à rétablir la situation financière ; le 16 juillet 1922, le Gouvernement allemand demandait à la Commission des Réparations de lui accorder un nouveau moratorium portant sur les paiements en espèces à effectuer jusqu'au 31 décembre 1924. Par sa décision du 31 août, la Commission des Réparations, tout en refusant le moratorium demandé, donna au Gouvernement allemand un répit de six mois pendant lequel elle devait terminer le projet d'une réforme radicale des finances allemandes comportant l'équilibre du budget, la réduction éventuelle de la dette de Réparations, une réforme monétaire et l'émission d'emprunts extérieurs et intérieurs. Comme le Gouvernement allemand n'utilisa pas ce nouveau délai pour prendre aucune mesure d'assainissement financier, la Commission refusa définitivement d'accorder un moratorium et les Gouvernements français et belge décidèrent d'occuper la Ruhr.

La Commission des Réparations n'a pas évité que la situation financière de l'Allemagne s'aggrave progressivement et que sa capacité actuelle de paiement en soit sensiblement réduite ; on a reproché parfois à ses membres de n'avoir pas su utiliser les pouvoirs que leur conférait le Traité en ayant notamment mis trop de retard à intervenir activement dans la gestion des finances allemandes et en n'ayant pas su imposer au Gouvernement allemand les réformes qui eussent remédié efficacement à la situation.

en outre connaissance de tous moyens de paiement employés pour couvrir les dépenses.

c) *Répression de l'évasion des capitaux.* Le Comité était en rapports constants avec les inspecteurs du Service allemand du Contrôle des Comptabilités et des Exportations chargé de la répression de l'évasion fiscale. Il était informé de l'orientation donnée à leurs travaux et recevait communication de leurs opérations.

Sans discuter ici quel fut le degré d'indépendance des divers membres de la Commission à l'égard de leurs gouvernements respectifs ou celui des divers Gouvernements alliés à l'égard les uns des autres dans leur action commune contre l'Allemagne, il faut reconnaître, à la lumière d'un examen approfondi des textes et des circonstances dans lesquels ceux-ci durent être appliqués, qu'il eut été difficile à la Commission d'adopter une ligne de conduite différente de celle qu'elle a suivie.

Si, en effet, la Commission des Réparations a accordé un long délai à l'Allemagne avant d'exiger qu'elle procédât à des réformes fiscales, c'est que ce délai était contenu indirectement dans le Traité, dont les rédacteurs, confiants dans la bonne volonté du Gouvernement allemand à s'acquitter de ses obligations, avaient estimé qu'il fallait lui laisser un certain laps de temps pendant lequel aucune pression ne serait exercée sur lui. Jusqu'au 1^{er} mai 1921, les obligations de l'Allemagne étaient limitées au paiement de 20 milliards de marks-or dans des conditions à déterminer par la Commission des Réparations ; comment l'Allemagne devait se procurer les ressources budgétaires rendant possible ce paiement, peu importerait à cette Commission, qui n'aurait pas à intervenir. Ses pouvoirs étaient restreints sur ce point à l'application de l'article 248 : « Un privilège de premier rang est établi sur tous les *biens et ressources* de l'Empire et des Etats allemands pour le règlement des réparations et autres charges résultant du Traité. » Les *biens* du Reich, ce sont ses chemins de fer, ses mines, le domaine public ; le Gouvernement allemand ne peut en disposer, les vendre ou les donner en gage sans l'autorisation de la Commission des Réparations, qui, en fait, n'a pas eu à la donner, sauf relativement à des éléments de minime importance ; les *ressources* du Reich, ce sont les impôts, le produit des emprunts qu'il peut contracter. Sur ce dernier point, on a pu soutenir que la Commission des Réparations a eu,

dès la mise en vigueur du Traité, la faculté de frapper d'indisponibilité la totalité de ces ressources, aussitôt que créées, et par suite d'interdire au Gouvernement allemand d'effectuer certaines dépenses tant que ne serait pas payée la dette de Réparations; en ce sens, le privilège visé par l'article 248 aurait été un droit absolu de contrôler les finances de l'Allemagne. Toutefois, selon une interprétation différente de l'article en question, il a été contesté qu'il conférât à la Commission des Réparations un droit absolu de contrôle sur les finances allemandes, cette question étant réglée par d'autres clauses du Traité contenues dans la partie VIII relative aux Réparations, clauses dont l'application ne devait jouer d'ailleurs qu'à partir du 1^{er} mai 1921. Au surplus, ceux qui préconisaient cette dernière interprétation soutenaient qu'en tout état de cause le privilège visé par l'article 248 ne pouvait être invoqué en ce qui concerne les *ressources* de l'Allemagne qu'en cas d'inexécution par elle de ses obligations. La Commission des Réparations n'ayant pas le pouvoir d'interpréter cet article et les Gouvernements alliés ne paraissant pas devoir se mettre d'accord sur une interprétation unanime, l'interprétation restrictive, comme il est d'usage, l'emporta, de sorte que, provisoirement, l'utilisation du privilège créé par l'article 248 fut liée à la constatation d'un manquement de l'Allemagne à ses obligations: tant qu'un tel manquement ne serait pas reconnu par la Commission des Réparations, le Gouvernement allemand pourrait disposer de ses ressources comme il l'entendrait.

Puisque, par une certaine interprétation de l'article 248, la Commission des Réparations se voyait réduite à constater, sans pouvoir intervenir, la ruine des finances allemandes, à moins qu'elle ne reconnût que l'Allemagne n'exécutait pas ses obligations, on peut se demander pourquoi la Commission des Réparations n'a pas invoqué l'insignifiance des efforts déployés par le Gouvernement alle-

mand en vue de payer les 20 milliards de marks-or qui devaient être versés avant le 1^{er} mai 1921 pour le contraindre à améliorer la gestion des finances, sous menace de signaler un manquement aux Alliés.

C'est ici qu'il y a lieu de rappeler les circonstances dans lesquelles la Commission a été incitée à observer une attitude passive à l'égard du Gouvernement allemand. On pouvait espérer, tout d'abord, que la réforme fiscale d'Erzberger, dont les dernières mesures venaient d'être votées (mars 1920) donnerait des résultats appréciables, lorsque les organismes de perception des impôts seraient adaptés au nouveau système fiscal ; d'autre part, la situation financière de tous les autres pays d'Europe n'était-elle pas presque aussi mauvaise que celle de l'Allemagne et pouvait-on vraiment incriminer cette dernière de ne pas faire mieux que ses voisins dont les plaies budgétaires avaient été étalées sans fausse honte à la Conférence internationale financière de Bruxelles (septembre 1920) ? En outre, ne semblait-il pas y avoir quelque chose de juste dans les protestations du Gouvernement allemand au sujet de l'indétermination du montant de ses obligations vis-à-vis de ses vainqueurs, indétermination qui l'empêchait de réaliser à nouveau aucune réforme d'ensemble ? Enfin, et c'était là réellement un argument décisif, comme suite aux décisions de la Conférence de Spa (2-17 juillet 1920) où fut examinée la conduite à tenir à l'égard de l'Allemagne en conséquence de l'insuffisance de ses livraisons de charbon, les Gouvernements alliés versaient chaque mois, en espèces, des sommes importantes au Gouvernement allemand en paiement du charbon que celui-ci leur livrait (1) ; ces sommes devaient, en principe, être utilisées à l'amélioration du sort des mineurs allemands et, en définitive, à l'allègement des charges bud-

1. Ces paiements furent effectués d'août 1920 à janvier 1921 ; le montant total s'en éleva à 392 millions de marks-or, soit près d'un milliard de francs.

gétaires de l'Etat : n'était-ce pas une preuve que, dans l'esprit des chefs du Gouvernement alliés eux-mêmes, ces charges pouvaient difficilement être augmentées ?

On comprend ainsi que, pendant la première année d'exécution du Traité, la Commission des Réparations ne soit pas intervenue dans la gestion des finances allemandes, et n'ait pas signalé aux Gouvernements alliés un manquement de l'Allemagne à ses obligations comme conséquence de cette gestion.

Lorsqu'au 1^{er} mai 1921, l'Allemagne n'eut déboursé, soit au titre des Réparations, soit à celui du paiement de son ravitaillement, que 7,5 milliards de marks-or au lieu des 20 milliards prévus par le Traité, les Alliés eussent pu exiger, puisque, par l'effet même des stipulations de l'Etat des Paiements, ils réduisaient considérablement le montant *effectif* de la dette allemande (1), que le Gouvernement allemand procédât à une sérieuse réforme budgétaire. Mais les rédacteurs de l'Etat des Paiements qui furent, ainsi qu'il a été indiqué, les chefs des Gouvernements alliés et non leurs délégués à la Commission des Réparations, voulurent éviter que celle-ci puisse prendre une part si peu active que ce soit, dans la gestion des finances de l'Allemagne, et se bornèrent à affecter certaines ressources de l'Allemagne au paiement des Réparations ; en échange de ce gage, le Gouvernement allemand restait libre de tirer ses ressources de l'impôt, de l'emprunt ou de l'inflation, et de ces ressources il pouvait faire l'usage qui lui semblerait bon.

Il faut reconnaître que les garanties imaginées par les chefs des Gouvernements alliés étaient loin de valoir celle qui aurait consisté à donner à la Commission des Réparations les pleins pouvoirs d'intervention dans la gestion des finances allemandes : leur fonctionnement n'a eu aucune efficacité. Le motif en est que les verse-

1. Voir la note de la page 39.

ments aux Alliés des recettes données en gage étaient exactement de la même nature que les autres paiements de Réparations, tout au moins que les autres paiements en espèces ; sans doute ces versements de garantie paraissaient-ils différents des autres paiements parce qu'ils étaient censés provenir du produit des douanes ou du prélèvement des devises étrangères cédées par les exportateurs ; mais en fait cette affectation était purement artificielle : le produit des douanes continuait à faire partie intégrante de l'ensemble des ressources du budget allemand, les devises étrangères à faire partie, par leur nature même, de l'ensemble de l'actif de la balance des comptes de l'Allemagne. En outre, autant que les paiements de Réparations, les versements de garantie étaient susceptibles d'être accusés d'entraîner la dépréciation du mark, soit parce que le Gouvernement allemand était obligé d'acheter des devises étrangères formant la contrepartie du produit des douanes, soit parce que, faute de ressources normales, il était contraint de recourir à l'inflation pour rembourser ses exportateurs.

En résumé, les versements de garantie n'étaient que de simples acomptes à valoir sur les échéances des paiements de Réparations, et, lorsque les Alliés accordèrent à l'Allemagne un moratorium concernant ces paiements parce qu'ils estimaient que ce moratorium était nécessaire pour assurer la stabilisation du mark, que cette stabilisation du mark était nécessaire à la réorganisation des finances allemandes et qu'enfin cette réorganisation des finances allemandes était nécessaire pour que l'Allemagne put s'acquitter du montant total des Réparations, il leur fut impossible d'exiger que le Gouvernement allemand continuât à effectuer les versements de garantie.

Après avoir montré pourquoi la Commission des Réparations a tant tardé à intervenir activement dans la ges-

tion des finances allemandes, et pourquoi les garanties imaginées par les rédacteurs de l'Etat des Paiements en vue d'éviter cette intervention même ont été inefficaces, il reste à expliquer comment la Commission n'a pu, en même temps qu'elle accordait des délais à l'Allemagne, lui imposer des réformes énergiques qui eussent amené le rétablissement des finances allemandes en vue duquel ces délais étaient précisément accordés.

Cette incapacité de la Commission tient à la limitation de ses pouvoirs. La Commission des Réparations n'a en effet, le droit d'intervenir dans les finances allemandes que lorsqu'elle est amenée à remplir l'obligation à laquelle elle est tenue par l'article 234, en vertu duquel elle doit étudier de temps à autre, *après le 1^{er} mai 1921*, les ressources et les capacités de l'Allemagne; cette étude doit être entreprise non pas pour mettre la Commission à même d'apprécier si ces ressources seraient susceptibles d'être augmentées, mais seulement pour lui permettre d'étendre la période et de modifier les modalités prévues par l'Etat des Paiements; la Commission ne pouvait faire usage de ce droit d'étendre la période pendant laquelle devait primitivement se libérer l'Allemagne qu'à des conditions déterminées :

« 1° Tous les revenus de l'Allemagne, y compris les revenus destinés au service ou à l'acquittement de tout emprunt intérieur, doivent être affectés par privilège au paiement des sommes dues par elle au titre des Réparations; 2° le système fiscal allemand doit être tout à fait aussi lourd proportionnellement que celui d'une quelconque des Puissances représentées à la Commission des Réparations ». (§ 12 b de l'Annexe II à la partie VIII).

Que signifient ces dispositions ? Ceci seulement que la Commission, en examinant une demande de délai de l'Allemagne, peut la repousser si l'examen du budget allemand lui prouve que les dépenses de l'Allemagne en dehors des Réparations sont trop considérables et ses impôts

trop faibles. Dans ce cas, si l'Allemagne, après qu'il lui a été refusé le délai sollicité, ne s'acquitte pas du montant prévu par l'État des Paiements, la Commission des Réparations doit signifier le manquement aux Puissances qui prennent telles sanctions qu'elles estiment nécessaires.

Ce qu'il y a de très particulier, c'est que la Commission des Réparations n'a, en aucun cas, le droit d'imposer au Gouvernement allemand la création d'une recette ou la suppression d'une dépense déterminée. On a quelquefois voulu voir ce droit dans l'article 241, suivant lequel l'Allemagne s'est engagée à faire promulguer, à maintenir en vigueur et à publier toute législation qui pourrait être nécessaire pour assurer le paiement des Réparations. Mais les gouvernements alliés dans la lettre adressée le 16 juin 1919 au Gouvernement allemand en réponse à ses observations sur le projet de Traité, ont pris soin de délimiter d'une façon précise l'interprétation des articles qui confèrent à la Commission des Réparations un pouvoir de contrôle dans la gestion des finances allemandes : comme le Gouvernement allemand s'était plaint de voir dans la Commission un organisme qui devait empiéter sur la souveraineté du Gouvernement allemand, il lui fut répondu « que les dispositions de l'article 241 ne doivent pas être interprétées comme conférant à la Commission le droit de dicter à l'Allemagne sa législation intérieure. De même le § 12 b de l'Annexe II ne donne pas à la Commission le droit d'ordonner la création ou le recouvrement d'impôts, ni le droit d'imposer au budget allemand le caractère qu'il devra revêtir.

« La Commission se bornera à examiner le budget à deux points de vue définis.

« Cela est indispensable pour que la Commission puisse exercer utilement et en connaissance de cause le pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé *dans l'intérêt de l'Allemagne*, en particulier le pouvoir que lui donne l'Article 234,

de reculer les échéances et de modifier la forme des paiements... La tâche de la Commission est de fixer le montant de la dette de l'Allemagne, de se rendre compte de la capacité de paiement de ce pays et de signaler aux Puissances, dont elle a reçu le mandat, tout manquement de l'Allemagne, s'il vient à se produire, à l'exécution de ses obligations » (1).

C'est cette même préoccupation de ne pas donner à la Commission des Réparations aucun pouvoir d'action directe sur la politique financière de l'Allemagne qui a fait introduire dans l'État des Paiements du 5 mai 1921 cette clause capitale : « Le Comité des Garanties n'a pas le droit de s'ingérer dans l'administration allemande. »

Ainsi donc, les pouvoirs de la Commission des Réparations consistaient seulement en cas de refus du Gouvernement allemand d'améliorer ses finances, à signaler aux Puissances alliées que ce dernier manquait à ses obligations dès qu'il n'était plus en mesure d'effectuer les paiements auxquels il était tenu.

Bien que limités, ces pouvoirs eussent été efficaces si le Gouvernement allemand avait pu craindre que la notification d'un manquement par la Commission aux Puissances fut suivie de sanctions effectives. Malheureusement, il semblait que les Gouvernements alliés ne se résoudraient jamais à prendre à l'égard du Gouvernement allemand des mesures susceptibles d'entraîner une aggravation de la dépréciation du mark et de contrarier les efforts effectués en vue de réorganiser les finances allemandes.

Déjà, lorsqu'en mars 1921, les Gouvernements alliés avaient décidé de prendre des sanctions en vue de faire accepter par le Gouvernement allemand la reconnaissance

1. En mai 1921, à la veille de notifier l'État des Paiements à l'Allemagne, le gouvernement français a demandé la suppression de l'article 234, en vue de donner un caractère définitif à l'État des Paiements et pour retirer à la Commission des Réparations le droit d'accorder des délais de paiement à l'Allemagne ; le gouvernement anglais s'y est refusé énergiquement.

du montant des obligations qu'il aurait à assumer au titre des Réparations (1), leur principale préoccupation paraissait d'éviter que ces mesures troublassent l'économie allemande ; ces sanctions avaient été les suivantes : occupation militaire des ports rhénans de Duisbourg, Ruhrort et Dusseldorf, prélèvement par les Gouvernements alliés de 50 % de la valeur des exportations allemandes dans leurs pays respectifs (2) ; saisie des douanes allemandes à la frontière des territoires occupés ; établissement d'une barrière douanière à l'est des territoires occupés et perception de droits sur les marchandises passant cette barrière dans quelque sens que ce soit. Aucune de ces sanctions ne pouvait gêner réellement l'Allemagne : l'occupation militaire des points stratégiques Duisbourg, Ruhrort et Dusseldorf n'était qu'une menace de contrarier le commerce charbonnier de l'Allemagne ; encore la mise à exécution de cette menace eut-elle nécessité la présence de détachements beaucoup plus considérables ; ni le prélèvement de 50 % sur les exportations, ni la saisie des douanes ne pouvaient avoir de conséquences sur les finances allemandes ; quant à l'établissement de la barrière douanière entre les territoires occupés et le reste de l'Allemagne, la faiblesse des tarifs mis en vigueur indiquait assez qu'on ne voulait en aucune façon provoquer une gêne à l'économie allemande. Aussi ces mesures n'influèrent-elles en rien l'attitude du Gouvernement allemand.

Ce n'était pas non plus la menace d'employer des sanctions prises dans le domaine économique qui pouvait le faire émouvoir : toute mesure de rigueur économique ou financière est, par suite de la solidarité économique

1. Il avait été décidé le 29 janvier au cours d'un Conseil Suprême tenu à Paris que l'Allemagne aurait à payer au titre des réparations 42 annuités fixes progressives de 2 à 6 milliards et 42 annuités mobiles égales à 12 % des exportations allemandes.

2. Ce prélèvement ne fut effectué que par l'Angleterre.

internationale, une arme à double tranchant qui blesse aussi bien celui qui la prend que celui contre lequel elle est appliquée ; l'échec des sanctions prises par le Gouvernement français en juillet 1922 fut une démonstration éclatante de ce principe (1).

L'Allemagne, en définitive ne pouvait redouter que l'occupation de la Ruhr par d'importantes forces alliées ; cette menace l'avait résolue à accepter les termes de l'État des Paiements ; mais, depuis lors, l'attitude du Gouvernement britannique portait à croire qu'il s'opposerait énergiquement à l'occupation de nouveaux territoires ou qu'il s'emploierait à en réduire les effets de façon à rendre cette occupation inoffensive.

Aussi le Gouvernement allemand n'a-t-il pas craint l'effet des mesures susceptibles d'être prises par les Puissances Alliées au cas où la Commission des Réparations leur aurait signalé un manquement de l'Allemagne à ses obligations, et par suite, il n'a pas fait les efforts nécessaires pour remédier à l'état toujours plus grave des finances du Reich.

Quant à la Commission des Réparations elle-même, il eut été sans doute de son devoir dès la fin de 1921 de refuser tout délai à l'Allemagne et de notifier aux Puissances Alliées que celle-ci manquait à ses obligations ; mais, si la Commission a attendu près d'un an pour faire une telle notification, c'est que, le fait est maintenant notoire, le Gouvernement anglais, tout en reconnaissant

1. L'Allemagne ayant refusé d'exécuter un arrangement concernant le règlement des dettes d'avant-guerre contractées par ses ressortissants, le Gouvernement français prit plusieurs mesures de rétorsion dont certaines étaient relatives à la procédure du règlement des dettes contractées par les ressortissants allemands avant la guerre et à l'exécution d'un accord concernant la restitution des mobiliers laissés en Alsace et Lorraine par leurs propriétaires allemands expulsés. Les mesures les plus graves furent l'expulsion des 500 Allemands jugés indésirables et la mise sous séquestre des dépôts allemands dans les banques d'Alsace-Lorraine. Cette dernière mesure provoqua une émotion considérable en Alsace-Lorraine et fut rapportée quelques jours après.

l'insuffisance de l'effort allemand, mais craignant de voir prendre par la France des sanctions contre l'Allemagne, et se sentant peu capable de l'en empêcher, donna pour instructions à son délégué à la Commission de juger la situation de l'Allemagne avec indulgence ; comme jusqu'au mois de janvier 1923, le Gouvernement français n'a pas cru devoir tenir vis-à-vis de l'Allemagne une conduite différente de celle du Gouvernement britannique, la Commission des Réparations fut ainsi amenée à alléger sans cesse les charges de l'Allemagne, sans pouvoir, en contrepartie, exiger du Gouvernement allemand qu'il obtint de ses ressortissants l'effort fiscal qui eut permis de rétablir les finances allemandes.

Pendant les trois premières années d'exécution du Traité, les Puissances Alliées eurent le souci, tout en ne donnant pas à la Commission des Réparations la possibilité d'intervenir activement dans la gestion des finances allemandes, de n'entreprendre aucune action qui pût provoquer une aggravation de la dépréciation du mark, et par cela même contrarier les efforts effectués par l'Allemagne pour réorganiser ses finances.

Malheureusement cette politique a donné des résultats contraires à celui qui était désiré : non seulement elle a anéanti l'effet des garanties inscrites dans le Traité en rendant impossibles d'abord le prélèvement effectif de certaines ressources du Gouvernement allemand telles que celles qui furent stipulées par l'Etat des Paiements, et ensuite l'emploi de sanctions efficaces, mais encore elle a encouragé le Gouvernement allemand à n'effectuer que des réformes fiscales incomplètes, puisqu'à chaque dépréciation nouvelle du mark correspondait un allègement de ses charges de Réparations.

Cette politique des Puissances Alliées devait naturellement cesser lorsqu'il devint évident que si la stabilisation du mark, en vue de laquelle elles avaient fait tant de

sacrifices, n'avait pas été obtenue, c'est que le Gouvernement allemand n'avait pas voulu réorganiser les finances du Reich. Aussi, lorsqu'il fut indispensable de se garantir que le moratorium projeté en faveur de l'Allemagne ne se prolongeât au delà d'une limite raisonnable, les Gouvernements français et belge, désormais indifférents aux troubles apportés momentanément à l'économie allemande et aux finances publiques qui pourraient résulter de leurs décisions, résolurent-ils de prendre des garanties qui auraient tout au moins l'avantage de leur procurer des ressources réelles : peut-être même une action énergique de la part de la France et de la Belgique serait-elle susceptible de convaincre l'Allemagne de l'inutilité de suivre plus longtemps une politique de mauvaise gestion financière en vue d'échapper au paiement des Réparations.

Dès le mois de juillet 1922, époque à laquelle le Gouvernement allemand a demandé pour la seconde fois un moratorium à la Commission des Réparations, le chef du Gouvernement français avait insisté auprès des Alliés pour qu'il fut exigé de l'Allemagne des garanties effectives de l'exécution de ses obligations.

Pour que cette condition fût remplie, il était nécessaire que ces garanties portassent sur des biens ou des ressources dont la gestion pût être soustraite au Gouvernement allemand pour être transférée aux Alliés. On envisagea d'abord la mise en gage des valeurs industrielles, mais une telle opération, tout intéressante qu'elle eut été, ne pouvait, à elle seule, fournir un rendement suffisant.

D'autre part, la nature même de la plupart des biens du Gouvernement allemand est telle que leur gestion par les Alliés est difficile : il suffit de se rappeler les motifs qui ont empêché que dès la signature du Traité de Paix, les Alliés ne se fassent céder une partie des richesses du Reich : ils se ramènent à ce que les *biens* — chemins de

fer, réseau des postes — sont par leur nature même destinés à rester à l'intérieur des frontières de l'Allemagne, que leur valeur est subordonnée à une bonne gestion, et que leur gestion par l'étranger se heurte à des difficultés d'ordre politique, économique ou social et peut provoquer des troubles que seule la force armée serait capable de réprimer : même en ce qui concerne les mines et les forêts appartenant à l'État qui sont d'une gestion plus facile, il est nécessaire pour que leur exploitation puisse être dirigée en sécurité que des forces armées protègent leurs directeurs contre tous troubles sociaux ou autres qui pourraient survenir.

Quant à la gestion des *ressources* du Gouvernement allemand, elle paraît encore plus difficile, parce que le recouvrement des impôts ou des droits de douane nécessite un personnel spécialisé sur lequel les ordres donnés par une puissance étrangère ont peu de prise à moins qu'elle ne soit représentée par d'importants détachements.

Comme les Alliés ne disposaient que de faibles contingents militaires, l'étendue même du territoire allemand empêchait de se saisir de gages situés sur l'ensemble de ce territoire. Devant cette difficulté, on fut amené à ne saisir que les biens de l'État allemand situés sur une petite partie de l'Allemagne même, dont la productivité fût importante, près des frontières des Alliés ; précisément un tel territoire se trouve contigu aux territoires déjà occupés par eux : la région de la Ruhr où se développe une activité industrielle intense, et dont la production atteint les deux tiers environ de la production métallurgique de l'Allemagne entière (1).

Après six mois de vaines négociations, le Gouvernement français soutenu par le Gouvernement belge résolut de

1. Les territoires occupés produisent 85 % de la houille, 27 % du lignite, 77 % de la fonte, 81 % de l'acier et 78 % des laminés extraits ou fabriqués dans toute l'Allemagne.

se saisir des forêts et mines fiscales de la Ruhr, de façon à être assuré que la production de ces mines et ces forêts soit intégralement assurée à la France. La valeur de cette production, a-t-il déjà été indiqué, s'élève à environ 100 millions de marks-or par an ; outre cet avantage d'ordre financier, déjà appréciable par lui-même, la possession de ces mines devait assurer à la métallurgie française et notamment à la métallurgie de la Lorraine désannexée le coke qui lui était nécessaire et dont la rareté des livraisons par l'Allemagne avait été la cause de lourdes pertes pendant les années qui avaient suivi l'armistice (1).

Il avait été primitivement prévu que le contrôle des mines et des forêts fiscales de la Ruhr serait exercé par des ingénieurs appuyés par quelques détachements militaires ; en outre, une Commission de douaniers devait avec les agents des douanes et du fisc allemand, assurer la perception de certaines taxes dont le produit aurait servi aux Réparations (2). Par la suite, le Gouvernement allemand ayant interdit aux propriétaires des mines et à l'administration des forêts de travailler pour les Alliés, les Gouvernements français et belge furent contraints d'appuyer la mission qu'ils avaient envoyée par des contingents très importants. L'état de siège fut proclamé. En même temps, il fut procédé à une extension

1. Pour les seules entreprises suivantes (Union des Consommateurs de Produits Métallurgiques et Industriels, Société Métallurgique de Knutange, Aciéries de Rombas, Forges et Aciéries de Nord et Lorraine) dont le capital total (actions et obligations) s'élève à 820 millions de francs, les pertes afférentes aux exercices 1921 et 1922 ont été de 107 millions. Ces pertes sont en majeure partie attribuées à l'insuffisance et à l'irrégularité des approvisionnements en combustibles, et notamment des livraisons de l'Allemagne.

Depuis juin 1923, époque à partir de laquelle les approvisionnements ont été normaux, la situation de ces entreprises, comme celle, d'ailleurs, de toute l'industrie métallurgique française, s'est considérablement améliorée.

2. Le chef de la mission était alors un ingénieur.

des opérations de prise de gage; une barrière douanière fut établie entre la Rhénanie et les territoires non occupés et il fut perçu un droit de 25 % de la valeur des biens exportés hors de Rhénanie; certaines recettes fiscales, telles que l'impôt sur le charbon, sur le tabac furent prélevées au profit des autorités d'occupation. Enfin, pour assurer la sécurité de nos troupes, les autorités militaires se saisirent des chemins de fer, et entreprirent leur exploitation.

Toutes ces mesures se heurtèrent à une résistance obstinée de la part des populations de la Ruhr; les industriels refusèrent de payer les taxes établies et préférèrent renoncer à exporter leurs produits au risque de fermer leurs usines plutôt que de donner aux Alliés l'occasion de percevoir une partie de la valeur des produits exportés; les cheminots allemands se mirent en grève et le Gouvernement allemand invita la population à ne pas utiliser les chemins de fer gérés par les Alliés; de nombreux sabotages furent commis.

Cette résistance ne put atteindre son but; les stocks de charbon et de coke constitués sur le carreau des mines étaient en quantité suffisante pour permettre aux Gouvernements français et belge d'attendre la fin de la résistance allemande; aussi bien des ingénieurs français réussirent à remettre en marche des batteries de coke qui se trouvaient le principal produit dont l'industrie française avait un urgent besoin; au point de vue du rendement financier, les stocks de sucre, de matières colorantes et de produits métallurgiques, les réquisitions de marks-papier dans les banques fournirent des recettes très appréciables.

Par contre, la résistance produisit chaque jour pour l'Allemagne des conséquences plus désastreuses; à l'intérieur de la Ruhr même, les usines cessèrent bientôt de fabriquer, soit qu'elles manquèrent de charbon, soit que ne pouvant plus exporter, leurs débouchés s'épuisèrent; un moment, elles reçurent des subsides du Reich qui leur

permirent de travailler en constituant des stocks, mais un tel expédient ne pouvait être que momentané ; en l'absence de charbon de la Ruhr, les usines des territoires non occupés furent également obligées de s'arrêter. Au surplus, les autorités d'occupation prirent des sanctions efficaces en expulsant les plus violents perturbateurs et en fermant complètement de temps à autre la frontière entre les territoires allemands occupés et non occupés.

Après neuf mois de vaine résistance, le Gouvernement allemand a été obligé de capituler ; étant dans l'impossibilité de continuer à fournir des subsides à la totalité des chômeurs des territoires occupés, il dut autoriser la population rhénane à entrer en contact avec les autorités d'occupation ; les propriétaires de mines et les industriels furent laissés libres de faire des livraisons à la France et à la Belgique, de se soumettre au régime des licences d'exportation, et d'acquitter les taxes établies ; la population eut la faculté d'utiliser à son gré les chemins de fer. Le contrôle des mines et des forêts fiscales passa définitivement sous le contrôle des ingénieurs alliés.

La consécration de la fin de la résistance passive et de la victoire remportée par les armées française et belge fut la signature d'accords passés entre la M. I. C. U. M. (mission interalliée de contrôle des usines et des mines) et les industriels des territoires occupés.

Le principal de ces accords est celui qui a été signé à Dusseldorf le 23 novembre avec les plus gros consortiums miniers et métallurgiques du bassin, Stinnes, Thyssen, Klöckner, etc... Cet accord prévoit notamment le paiement, à l'avenir, de 10 francs par tonne de combustible vendue, le maintien du régime des licences d'exportation délivrées par les autorités d'occupation et la livraison gratuite aux Alliés de 21 % de la production nette (1).

1. Le pourcentage primitif était de 18 %, il fut élevé à 21 % pour tenir compte des besoins de l'Italie.

La signature de cet accord signifiait d'une façon très nette le désir des propriétaires des mines et des usines du bassin de la Ruhr de travailler en collaboration avec les autorités franco-belges et sous le contrôle de la M. I. C. U. M. Les industriels acceptaient le régime qu'ils avaient refusé au mois de janvier précédent.

Outre les accords passés avec les propriétaires de mines, les autorités d'occupation ont signé des conventions avec les représentants de nombreuses industries, telles que les industries chimiques, textiles, de la chaussure, du papier, de l'acool, etc... En vertu de ces conventions, les fabricants allemands s'engagent à fournir des prestations et livraisons en nature de produits fabriqués qui seront commandés en exécution du Traité ou des accords subséquents. Ces livraisons ne donneront lieu en aucun cas à paiement par les Alliés, mais la valeur en sera portée au crédit de l'Allemagne. Il sera accordé, en outre, aux industriels des licences d'exportation d'après le contingent moyen de 1922.

Ces divers arrangements présentent un double avantage :

Leur rendement financier est dès à présent appréciable et il n'est pas douteux qu'il dépassera prochainement cent millions de francs par mois. La question s'est posée de savoir quelle sera l'imputation de ces versements, et notamment si le montant des frais supplémentaires d'occupation engagés par la France et la Belgique pourrait être remboursé sur ces versements ; après discussion, il a été décidé que les livraisons en nature seraient portées au crédit de l'Allemagne et que le montant en serait réparti entre les Alliés d'après le pourcentage des dommages qu'ils ont subis ; quant aux taxes (impôt sur le charbon, taxes sur les licences d'exportation, etc.) elles ne seront portées au crédit de l'Allemagne qu'après déduction des frais des armées d'occupation.

Mais ce sont surtout les avantages économiques qui

rendent intéressants les accords passés avec les propriétaires de mines et les industriels allemands. Désormais l'industrie française ne sera plus à la merci du bon vouloir de la nation vaincue et sera assurée d'avoir des approvisionnements réguliers en matières premières ; la métallurgie de l'Est ne sera plus obligée d'éteindre ses hauts-fourneaux par suite du manque de coke, comme elle y a été contrainte au début de 1920 et à la fin de l'année 1922. En outre, le contrôle du régime des exportations provenant de Rhénanie permettra aux représentants du Gouvernement français d'empêcher toute tentative de concurrence déloyale à l'industrie française.

En définitive, l'occupation de la partie la plus riche de l'Allemagne a mis les Alliés dans une situation très favorable ; ils peuvent avoir maintenant la certitude que l'ennemi vaincu s'acquittera tout au moins en partie de ses obligations. Peut-être, lorsque la situation des finances publiques allemandes sera complètement rétablie et que le crédit de l'État allemand lui permettra de contracter des emprunts à l'étranger, sera-t-il possible de substituer à notre gage territorial une garantie d'ordre financier, telle que l'affectation de certaines ressources déterminées, produits des douanes ou monopole des tabacs ; mais, dans cette éventualité, il faudra bien se convaincre que ce n'est pas l'affectation de telle ou telle recette qui garantira le service de l'emprunt, — le gouvernement turc a bien dépossédé l'Administration de la Dette Publique Ottomane — mais le souci de la part du Gouvernement allemand de maintenir son crédit dans le monde ; tant que ce Gouvernement n'aura pas cette préoccupation, il est vain d'espérer qu'il exécute ses engagements autrement que sous la menace des plus graves sanctions.

CONCLUSION

L'ASPECT POLITIQUE DE LA QUESTION DES RÉPARATIONS

I

Le Traité de Versailles a laissé à l'Allemagne la plus grande partie de son capital ; sans doute l'a-t-il privée de l'Alsace-Lorraine, des territoires de l'ancienne Pologne allemande, de ses colonies, de sa flotte et des biens que ses ressortissants possédaient dans les pays alliés ; mais, grâce à la richesse du territoire qui lui reste, à la situation privilégiée qu'il occupe au centre de l'Europe, au nombre de ses ressortissants, l'Empire allemand demeure un grand pays industriel et une grande puissance.

Cependant, si la structure politique et économique de l'Allemagne n'a été que faiblement atteinte par la guerre et les stipulations du Traité, son armature financière s'est trouvée, en 1919, dans un état lamentable. La guerre lui laissait, ainsi d'ailleurs qu'aux autres belligérants, de lourdes charges à supporter, charges auxquelles s'est ajouté le poids de la dette de Réparations. Si considérable qu'il fût, l'effort fiscal nécessité par l'exécution de ces engagements aurait pu être accompli ; mais, alors que les peuples victorieux, rendus confiants et patients par leur victoire, étaient capables de surmonter leurs difficultés financières, le peuple allemand, aigri par la défaite, rebelle devant les dures privations nécessaires, s'est mon-

tré impuissant à rétablir l'ordre de ses finances et par suite à s'acquitter de sa dette de Réparations.

Ces dures privations ne pouvaient être supportées par l'Allemagne que si les partis appelés au gouvernement avaient tous été convaincus de la nécessité de les imposer au pays, et si d'autre part ils avaient été capables de répartir efficacement entre chacun des groupes de la nation sa part dans les sacrifices à subir.

Malheureusement les divers Gouvernements qui se sont succédés en Allemagne n'ont pas toujours eu le souci de remédier à la situation désastreuse des finances publiques, et parmi ceux qui en ont eu le désir sincère il ne s'en est pas révélé d'assez puissants pour faire voter ou faire appliquer les réformes nécessaires.

Depuis la signature de la Paix, la mentalité de la nation allemande se manifeste dans deux principales tendances : la première, celle des partis démocratiques, consiste à maintenir les avantages sociaux acquis à l'occasion de la défaite (loi de huit heures, nationalisation des chemins de fer, contrats de travail, représentation des ouvriers dans la direction des usines) ; pour conserver ces avantages, les démocrates se montrent disposés à accepter les conditions des vainqueurs. A cette tendance s'oppose celle des partis bourgeois qui, rapidement ressaisis de la crainte que leur avaient causés les troubles révolutionnaires de l'hiver 1918-1919, ne cessent de proclamer la nécessité de retirer aux ouvriers les concessions qui leur ont été arrachées ; en outre, devenus conscients du désaccord latent qui sépare les vainqueurs, leur politique tend à résister aux exigences du Traité de Paix dans la mesure où la bonne foi que prêtent les Alliés à l'Allemagne entière ne sera pas compromise.

En juin 1920, cinq mois après la mise en vigueur du Traité de Paix, les partis bourgeois prennent le pouvoir, par réaction contre les tendances socialistes du précédent ministère. La tâche fiscale de ce gouvernement, dirigé

par le chancelier Fehrenbach, aurait dû consister d'abord à appliquer consciencieusement la réforme à laquelle Erzberger a donné son nom ; en outre, l'effet de cette réforme se révélant insuffisant, il eut été du devoir du Gouvernement de demander à la nation un effort supplémentaire ; mais les impôts déjà établis furent perçus avec la plus grande négligence et aucune mesure nouvelle susceptible de réduire le déficit ne fut proposée. Dans l'espoir de faire réduire le chiffre de la dette allemande dont la fixation faisait alors l'objet de maintes conférences interalliées, la faillite est volontairement et incontestablement organisée. A l'égard des Alliés, l'attitude du Gouvernement devient de plus en plus arrogante ; c'est d'abord le Dr Simons, ministre des Affaires Étrangères, qui, pendant la Conférence de Spa (2-16 juillet 1920) fait prononcer par M. Stinnes, en qualité d'expert, des propositions étonnantes ; en mars 1921 c'est le refus net et absolu d'accéder aux demandes des Alliés.

Lorsqu'en mai 1921, l'Allemagne dut céder devant l'ultimatum des Alliés, appuyé par la menace d'occuper la Ruhr, ce furent les partis démocrates qui acceptèrent la responsabilité du pouvoir. Il paraît vraisemblable que le chancelier Wirth, chef de ce Gouvernement dit « d'exécution du Traité », désireux d'épargner à la nation allemande les souffrances qui eussent résulté de l'application des sanctions, fut réellement sincère en exprimant sa volonté de satisfaire aux exigences des Alliés. Mais encore fallait-il que l'exécution de ces promesses ne fut pas la cause de privations trop dures : il était bien entendu, dans son esprit, qu'il ne saurait être porté atteinte aux droits reconnus par la Constitution de Weimar aux classes laborieuses.

Ces prétentions démocratiques devaient, comme on pouvait s'y attendre, faire échouer toute tentative de réforme. A l'époque même, en effet, où les partis bourgeois restaient encore disposés à faire quelques sacrifices

en faveur du rétablissement des finances de l'Etat, ils en furent éloignés en constatant que le peuple refusait de renoncer au moindre des avantages qui lui avaient été consentis.

La faiblesse du Gouvernement à faire accepter une réforme fiscale s'accrut à mesure que la réalisation des menaces formulées en mai 1921 par les Gouvernements alliés devint moins certaine. La diminution des charges de Réparations accordée par les vainqueurs, en vue de faciliter la tâche du Dr Wirth, eut des résultats opposés à ceux qui étaient espérés ; elle justifiait, en effet, la politique des partis bourgeois, de ceux précisément qui n'avaient cessé de préconiser l'impossibilité d'effectuer les Paiements de Réparations et de proclamer la nécessité d'opposer aux exigences des Alliés une résistance légitime. En outre, plus la faiblesse du Gouvernement allemand apparaissait patente, plus le souci de l'autorité, naturel à chaque Allemand, l'attirait vers les partis de l'ordre (1).

Cet élan qui poussait l'Allemagne sous le joug des partis de droite devint irrésistible, dès qu'il devint certain que les Alliés renonçaient à obtenir pendant une longue période aucun versement. En novembre 1922, les socialistes furent expulsés du pouvoir, et le Gouvernement passa aux mains de M. Cuno, représentant des industriels ; ses premières déclarations annoncèrent l'augmentation de la durée du travail et le retour des chemins de fer à l'industrie privée.

Le refus de la France de céder à la pression de l'Angleterre et d'accorder un moratorium à l'Allemagne sans que celle-ci délivrât des gages à ses créanciers modifia la politique du Gouvernement allemand. Pour ne pas s'aliéner les partis démocrates, les réformes annoncées ne

1. Cf. Maurice Baumont et Marcel Berthelot, *L'Allemagne. Lendemain de guerre et de révolution* (1922), p. 36.

furent pas mises à exécution ; en outre, aucun essai ne fut tenté de remédier au déficit budgétaire.

La défaite de la Ruhr paraît avoir enfin convaincu les partis de droite qu'il faut céder devant la force de la France. Il ne leur est plus possible, maintenant, de s'opposer aux paiements de Réparations, puisque les armées alliées se sont assurées le contrôle des richesses de la Ruhr ; d'autre part le rétablissement des finances dont la nécessité n'apparaissait pas impérieuse tant que les Alliés diminuaient la charge des Réparations à mesure que la dépréciation du mark augmentait davantage, est devenu la plus urgente des questions à résoudre. L'Allemagne entière est donc résolue à subir les sacrifices résultant de la guerre et de la défaite.

Reste à savoir si elle saura trouver un gouvernement capable de répartir entre chacun des ressortissants allemands les privations à subir ; cette question semble devoir être tranchée par l'affirmative, et la solution en être trouvée par l'établissement d'un gouvernement des partis bourgeois. L'Allemagne paraît avoir en effet un profond désir d'ordre ; les conditions de la vie matérielle rendues difficiles par les écarts considérables de la valeur de la monnaie l'engagent à subir l'autorité plus ou moins pesante que seuls les partis de droite semblent susceptibles de détenir.

Dès que l'Allemagne, ayant définitivement la volonté de rétablir ses finances, sera dirigée par un gouvernement puissant, il n'est pas douteux qu'elle redeviendra rapidement un pays prospère et qu'elle sera capable de faire face à un montant appréciable des charges de Réparations. Sans doute ces charges lui seront-elles lourdes à supporter, mais il est juste qu'elle subisse le châtimement du crime qu'elle a commis en 1914.

II

Seules la pression des vainqueurs et la menace de sanctions bien déterminées auraient pu faire naître dans l'Allemagne entière la volonté de rétablir les finances publiques et lui permettre d'assurer le paiement des Réparations ; cette volonté étant créée, il se serait trouvé aisément un gouvernement capable de fixer un programme de réformes accepté par tous. Malheureusement, à mesure que s'éloignait le souvenir des combats communs, la divergence des intérêts des grandes Puissances est apparue plus nettement et les gouvernements alliés se divisèrent toujours davantage sur la conduite à tenir à l'égard de leur ancien ennemi.

Des puissances ayant participé à la lutte contre l'Allemagne, c'est à la France, l'Angleterre et les Etats-Unis, qu'est revenue, en fait, la responsabilité de la direction de la politique alliée. Sans doute l'intervention de la Belgique, de l'Italie et des Etats de la Petite-Entente a-t-elle produit des effets directs à l'occasion du règlement de certaines questions, mais, pour que cette intervention ait pu être efficace, il a toujours fallu l'appui de l'une ou l'autre des trois grandes puissances.

De ces trois puissances, l'une a bientôt renoncé à intervenir activement dans la solution du règlement de la paix : les Etats-Unis, bien qu'ayant pris une part très active dans l'élaboration du Traité, ont refusé d'appuyer de leur concours l'une ou l'autre des deux conceptions qui allaient s'affronter, et ils se sont contentés d'assister aux événements d'Europe en observateurs de plus en plus impartiaux, soucieux seulement de veiller à la protection des intérêts de leurs ressortissants.

La France et l'Angleterre restaient seules en présence l'une de l'autre, et leurs décisions devaient fixer, dans une

large mesure, le cours des événements ; l'Entente complète entre ces deux nations eût assuré l'accomplissement intégral des clauses des Traités ; de leur désaccord est résultée l'inexécution de certaines de ces clauses, sans que d'ailleurs l'une ou l'autre de ces deux puissances et même l'Allemagne n'aient souffert de cette impossibilité d'adopter une politique commune. Pour comprendre mieux pourquoi ces intérêts particuliers de l'Angleterre et de la France n'ont pu trouver de terrain d'entente, il convient d'examiner successivement quels facteurs ont influencé l'attitude des gouvernements de chacun de ces deux pays.

Les conditions générales qui déterminent la politique extérieure de l'Angleterre, son climat, les ressources de son sol et de son sous-sol, sa configuration géographique, les mœurs de ses habitants sont tels, qu'aisément assurée de sa sécurité, l'attention de ses gouvernants se concentre le plus souvent sur des préoccupations d'ordre économique. Favorisée sur le premier point qui est de capitale importance, puisque de la sécurité d'un pays dépend son existence même, elle éprouve au contraire des difficultés assez grandes pour réunir les éléments nécessaires au bien-être de ses habitants. Si, en effet, l'Angleterre peut acheter à l'étranger les produits alimentaires qu'un sol ingrat et peu fertile ne peut lui donner, c'est grâce au perfectionnement de son organisation financière, au développement de son industrie et de sa marine ; ses ressources ne lui permettent d'ailleurs pas de conserver dans ses frontières la totalité de sa population dont avant la guerre une partie appréciable s'expatriait chaque année.

L'Angleterre a été entraînée dans la guerre contre l'Allemagne à la fois pour défendre sa sécurité et pour maintenir l'équilibre politique européen : il eût été dangereux pour elle que l'Allemagne s'installât à Anvers et à Calais, et que les industriels allemands prissent posses-

sion des richesses minières de la Belgique et du Nord de la France.

Lorsque la guerre fut terminée par la défaite de l'Allemagne, la sécurité de l'Angleterre s'est retrouvée aussitôt hors de question, la destruction de la flotte de guerre allemande fortifia sa suprématie navale. Mais son organisation économique avait subi de graves atteintes, sa structure financière était gravement endommagée par suite de l'augmentation de sa dette publique ; les courants commerciaux d'avant-guerre étaient rompus ; l'état d'interdépendance économique à l'égard de l'étranger dans lequel elle se trouve est devenu pour elle la source d'une gêne considérable puisque l'étranger ne peut plus tenir la place qu'il avait occupée depuis si longtemps. Cette gêne s'est manifestée par une intensité exceptionnelle du chômage de la population. Aussi comprend-on que le but principal de la politique anglaise ait été, dès la fin des hostilités, de rétablir les courants commerciaux d'avant-guerre, en favorisant notamment le relèvement économique de l'étranger.

Ce rétablissement des courants commerciaux d'avant-guerre s'est heurté aux modifications des frontières politiques insérées dans les Traités de Versailles, de Saint-Germain et de Trianon, et surtout à la diminution de la puissance économique de l'Allemagne ; d'abord le Reich était l'un des meilleurs clients de l'Angleterre ; ensuite l'opinion britannique estime que l'Allemagne est le seul pays de l'Europe Centrale susceptible de posséder une solide organisation économique, et que sa reconstitution industrielle et commerciale est la clé de voûte de la reconstruction de l'Europe.

Le paiement des Réparations est apparu rapidement devoir contrecarrer les desseins de la politique anglaise : d'une part ces paiements n'allaient-ils pas rendre impossible le relèvement économique de l'Allemagne ? d'autre part pour que celle-ci s'acquitte de l'indemnité qui lui

est réclamée, n'en résultera-t-il pas fatalement sur les marchés étrangers une concurrence extrêmement vive de l'industrie allemande à l'encontre de l'industrie britannique ?

Ces conclusions ont été indiquées dès le début de 1919 par M. Keynes, qui siégea à la Conférence de la Paix, en qualité d'expert auprès de la Délégation britannique. Il n'a pas été tenu compte de ses observations dans l'élaboration du Traité qui prescrit à l'Allemagne l'obligation de réparer la totalité des dommages ; mais, dès l'année 1920, les idées de M. Keynes exercèrent une influence considérable en Angleterre ; elles furent développées à maintes reprises dans la Presse et le Parlement ; les passions politiques et sociales s'en mêlant, et bien que M. Keynes lui-même se soit à plusieurs reprises élevé contre cette affirmation, on accusa le paiement des Réparations d'être la principale cause du chômage dont souffre l'industrie britannique. Une campagne des plus violentes fut menée en faveur de l'allègement des charges de l'Allemagne ; M. Lloyd George lui-même qui, en mai 1919, s'était opposé à ce qu'on fixât la dette de Réparations à un chiffre inférieur à 200 milliards de marks-or, dirigea toute sa politique pour que les obligations de l'Allemagne fussent réduites dans la mesure du possible. Ayant obtenu l'assentiment des Gouvernements belge et italien, le Gouvernement britannique faisait limiter à Spa (2-16 juillet 1920) les livraisons de charbon à effectuer par l'Allemagne et contraignait les Alliés à faire à l'ennemi vaincu des paiements en espèces sous le prétexte d'améliorer, au lieu et place de l'Etat allemand défaillant, le ravitaillement des mineurs ; à Londres (1^{er} mai 1921) il refusait d'exiger de l'Allemagne aucun acompte sur les 12 milliards de marks-or restant dus en exécution de l'article 235 du Traité. Pendant toute l'année 1922, ce fut le Gouvernement britannique qui insista pour que l'Allemagne ne fût pas tenue d'effectuer les paiements fixés par l'Etat des

Paievements du 5 mai 1921. Le 3 janvier 1923, M. Bonar Law qui venait de remplacer M. Lloyd George, mais qui suivit la même politique extérieure que son prédécesseur, présenta à Paris un plan de Réparations accordant à l'Allemagne un moratorium de 4 ans, sans exiger d'elle aucune sérieuse garantie.

La politique britannique n'a pas tendu seulement à faire réduire au minimum le montant des paievements de Réparations : de peur qu'il ne soit causé quelque trouble à l'économie allemande, elle n'a cessé de s'opposer à ce que fut exercée par les Alliés sur le Gouvernement allemand la pression nécessaire pour que celui-ci impose à ses ressortissants les réformes indispensables au rétablissement des finances allemandes, et à ce que fussent prises les sanctions susceptibles de dominer la mauvaise volonté de l'Allemagne à s'acquitter de sa dette de Réparations.

Les résultats de cette politique ont été lamentables ; l'Allemagne fut incitée à affaiblir sa situation financière dans l'espoir d'éviter de payer les Réparations. Aussi bien la doctrine britannique, telle qu'elle est énoncée par M. Keynes, est-elle en partie critiquable. Il est difficile, en effet, de soutenir que la crise allemande ait été un obstacle à la « reconstruction » de l'Europe ; si certains pays ont souffert d'une diminution de leur production, de la désorganisation de leurs transports, du chômage, il faut y voir surtout la conséquence des pertes de capital subies du fait de la guerre et de l'indiscipline des peuples frustrés dans leurs espérances d'une vie plus facile que leurs gouvernements respectifs leur avaient prodiguées pendant les hostilités. Au surplus, la « reconstruction » de l'Europe est déjà en bonne voie ; comme bien d'autres économistes britanniques, M. Keynes a fait preuve en 1919 d'un pessimisme exagéré, provenant vraisemblablement de l'influence des conditions économiques particulièrement ingrates de son pays. Dans un ouvrage publié en 1922,

M. Keynes reconnaît lui-même que la situation générale n'est pas si mauvaise qu'il l'avait craint, et il en voit l'explication dans le fait que le Traité n'a pas été appliqué intégralement ; mais comment soutenir que la situation de la France, de la Tchéco-Slovaquie, de l'Italie et des pays balkaniques eût été pire si l'Allemagne avait effectué les paiements auxquels elle était tenue en exécution de l'Etat des Paiements du 5 mai 1921. En réalité, la situation de l'Europe s'est améliorée dans la mesure où l'ordre politique et social a été rétabli.

D'autre part, si les quelques paiements de Réparations effectués par l'Allemagne ont affaibli sa puissance économique, on ne peut nier sincèrement que ce soit là le résultat de la mauvaise gestion des finances publiques.

Fausse sur certains points, la doctrine britannique contient cependant une part de vérité ; il paraît certain que pour effectuer le paiement de Réparations, le marché allemand sera fermé partiellement aux produits britanniques, alors que l'industrie allemande sera contrainte de faire une concurrence très vive à l'industrie anglaise non seulement sur les marchés étrangers, mais encore sur le marché britannique lui-même. Sans doute est-il contestable que la crise allemande soit la cause principale du chômage qui sévit en Angleterre, celui-ci paraissant pouvoir être surtout attribué à l'industrialisation de l'Inde et des Etats-Unis, à la lourde taxation qui résulte de l'inégale répartition des fortunes, et aux subsides exagérés qui retiennent les chômeurs dans leur pays alors que dans les conditions d'avant-guerre ceux-ci eussent émigré. Il n'en reste pas moins vrai que le paiement des Réparations aura une influence néfaste sur l'industrie britannique.

Cependant, pour empêcher que se produise le trouble dont pourrait souffrir l'industrie anglaise, il est tout au moins regrettable que le Gouvernement anglais ait seulement tenté de faire réduire le montant des versements à

effectuer par l'Allemagne, sans abandonner lui-même complètement sa part de versements et sans offrir à la France des compensations susceptibles de lui faire accepter une réduction de l'indemnité à laquelle celle-ci a droit, telle que l'annulation de sa créance vis-à-vis de notre pays.

A cet égard la politique anglaise a été tout à fait illogique. Le Gouvernement britannique a été, en effet, d'une âpreté incroyable à revendiquer pour son pays une partie des faibles versements de l'Allemagne. Il a, d'abord, pris possession de la plus grande partie de la flotte allemande qui lui a été décomptée à des prix dérisoires ; il s'est fait attribuer une part des versements en espèces bien supérieure à celle reçue par la France. Enfin il entend recevoir de l'Allemagne l'équivalent des versements qu'il doit effectuer aux Etats-Unis en remboursement de sa dette de guerre. Vis-à-vis de la France, s'il ne lui a pas réclamé le montant de sa créance de guerre, celle-ci ne s'en libère pas moins chaque année de sommes relativement importantes représentant le paiement des intérêts et l'amortissement de sa dette vis-à-vis de la Banque d'Angleterre (1).

En tout état de cause, la politique suivie par le Gouvernement anglais n'a pu triompher, puisque, surmontant son opposition, le Gouvernement français s'est montré résolu à ne pas accepter d'accorder des délais de paiement à l'Allemagne sans être garantie qu'un tel sacrifice momentané ne serait pas inutile, et, par la suite, à contraindre les industriels allemands à effectuer certaines prestations.

L'Angleterre a voulu imposer sa volonté à la France ; elle a manqué de voir que celle-ci pourrait, à un moment

1. La dette du Gouvernement français envers la Banque d'Angleterre s'élevait en 1921 à 1.625.000.000 francs-or ; le Gouvernement français s'acquitte chaque année des intérêts de cette dette (calculés sur la base du taux de l'escompte de la Banque d'Angleterre) ; en vertu d'un accord passé en avril 1922, le capital de cette dette est remboursable en six ans.

donné, se révolter, et reconquérir son indépendance.

Au surplus, tous les arguments d'ordre économique ont dû céder le pas aux considérations politiques : il importe avant tout à la France d'avoir sa sécurité assurée ; et comme le non-paiement des Réparations eut favorisé la formation d'une Allemagne impérialiste qui se serait préparée rapidement à la revanche, on comprend que la France n'ait pas voulu courir le risque d'être envahie à nouveau par l'ennemi séculaire.

III

La France a accepté les conditions d'un Traité qui laissait à ses frontières une puissante Allemagne parce que cette puissance lui paraissait devoir être une garantie du paiement des Réparations auxquelles elle avait droit.

Cependant, l'Allemagne s'est refusée à employer ses ressources à l'acquittement de sa dette ; elle a opposé la force d'inertie la plus complète aux observations de la Commission des Réparations et elle a préféré ruiner ses finances publiques plutôt que de faire l'effort qui l'aurait mise à même d'effectuer les versements qui lui étaient demandés. Bien loin de consacrer son activité à la réparation des dommages qu'elle avait causés, elle l'a employée à la satisfaction de ses propres besoins.

Pendant les trois années qui suivirent la signature du Traité de Versailles, la France, obligée de consacrer toutes ses ressources à la restauration de ses provinces dévastées, a consenti de lourds sacrifices en accordant des délais à l'Allemagne défaillante ; ces sacrifices, elle les a consentis contre son gré, et sous la pression du Gouvernement britannique dont la politique consistait à faciliter le relèvement des finances allemandes non par un effort fiscal du peuple allemand mais par l'allègement des charges de Réparations. Pendant ces trois années il a été impossible

à la France, dont les finances publiques étaient dans une situation désastreuse et dont la production était réduite par suite de la destruction d'une partie de son territoire, d'entreprendre aucune action séparée en dehors de la Grande-Bretagne ; lorsqu'à Spa en juillet 1920, la question du maintien de l'entente fut posée par le Gouvernement britannique, le Gouvernement français a bien été obligé d'accepter les conditions de ce cruel marchandage qui l'obligea à payer, en espèces, jusqu'en février 1921, les livraisons de charbon obtenues de l'Allemagne. Cependant lorsqu'à la fin de l'année 1922 la situation financière et économique de la France se fut sensiblement améliorée, grâce à la réforme fiscale de juillet 1920 et à l'effort magnifique fourni par les producteurs français, le Gouvernement put enfin envisager de faire respecter ses droits, avec le concours de ses Alliés si ceux-ci voulaient bien la soutenir, seule au besoin si ces derniers préféraient ne pas l'appuyer dans ses revendications légitimes.

Aussi bien ne s'agissait-il pas seulement d'obtenir que l'Allemagne exécutât les obligations d'ordre financier qui lui étaient imposées par le Traité ; il devenait de jour en jour plus certain que l'attitude de conciliation adoptée par les Alliés donnait à penser à la nation allemande que cette attitude était la conséquence de leur faiblesse ; de là l'expansion des idées de revanche et la poussée d'un élan irrésistible vers les partis ultranationalistes. Dès lors ce n'était plus seulement le paiement des Réparations qui était en jeu, c'était la sécurité de la France.

On sait que les négociateurs du Traité ont basé cette sécurité de la France sur le désarmement actuel de l'Allemagne, la limitation de ses forces militaires futures, la conclusion d'un Pacte franco-anglo-américain, l'institution de la Société des Nations, et en dernier ressort sur la création d'une ceinture de petits Etats créés autour de l'Allemagne et notamment de la Pologne. Or, il était impossible à la France, au début de l'année 1923, de

s'appuyer sur aucun de ces différents facteurs pour se sentir à l'abri d'un péril militaire : sans doute ce péril n'était-il pas lui-même imminent, mais comment prétendre que dans une dizaine d'années l'Allemagne eut été incapable de chercher à venger sa défaite par un nouvel appel aux armes ? On sait, en effet, quelle résistance opiniâtre l'Allemagne a opposée à l'activité des Commissions de Contrôle instituées par les Alliés pour surveiller son désarmement ; comment le pacte franco-anglo-américain n'a été ratifié ni par le Gouvernement américain ni par le Gouvernement britannique ; (et d'ailleurs quelle aurait été la valeur d'une alliance avec ces deux pays qui n'ont pratiquement pas d'armée ?) L'efficacité de l'action de la Société des Nations en cas de conflit est pour le moins douteuse. Enfin, s'il est incontestable que l'appui de la Pologne sera un jour de grande valeur, cette nation est encore un Etat trop jeune et trop occupé d'assimiler les diverses races qui le composent pour que la France puisse lui fier ses destinées.

Ainsi donc rien ne saurait empêcher l'Allemagne d'envahir à nouveau le territoire français que la conviction que la France est capable de se défendre et de briser toute tentative d'attaque militaire. En conséquence, dans le double but de prendre des gages du paiement des Réparations et de témoigner de sa puissance, la France a procédé à l'établissement du contrôle des mines et des forêts fiscales situées dans la Ruhr, et, à la suite du refus de l'Allemagne de se plier à ce contrôle, à l'occupation militaire de la Ruhr entière. Cette occupation nous assure, au surplus, une situation stratégique des plus avantageuses.

Dans cette opération, la France a été appuyée par la Belgique et partiellement par l'Italie ; la Belgique avait pendant longtemps favorisé la politique de concessions de l'Angleterre, d'une part, parce qu'elle était sous une dépendance assez étroite du Gouvernement britannique

au point de vue financier, d'autre part, parce qu'elle craignait qu'une politique de violence à l'égard de l'Allemagne ne lui fit perdre le bénéfice immédiat des versements que cette dernière continuait d'effectuer et qui lui étaient attribués, en raison de la priorité de 2 milliards $1/2$ de francs-or qui lui a été reconnue par les Gouvernements alliés. Lorsqu'il fut question d'accorder à l'Allemagne un moratoire complet, on comprend aisément que la Belgique se soit jointe à la France pour refuser. Quant à l'Italie, la question des Réparations est pour elle intimement liée à celle du règlement des dettes interalliées ; assurée de ne pas recevoir de paiements en espèces, puisque le montant de ses dettes vis-à-vis de ses Alliés est à peu près égal au montant qu'elle devrait recevoir de l'Allemagne ou de l'Autriche, la politique de l'Italie a été tout d'abord d'obtenir de l'Allemagne les plus grandes quantités possibles de livraisons en nature et ensuite de prêter son appui à l'Angleterre ou à la France selon les avantages offerts par chacune de ces deux dernières puissances.

Contre l'occupation de la Ruhr, l'Angleterre s'est opposée avec la plus grande vigueur. Cette opération, prétendait-elle, devait entraîner les plus graves perturbations, le chômage, la révolution, la dislocation du Reich ; elle devait anéantir totalement la capacité de paiement de l'Allemagne et être le signal de l'ajournement indéfini de la reprise des versements, alors qu'au contraire la France aurait pu espérer, après un court délai de quatre années, recevoir des versements appréciables ; enfin les troubles que susciterait cette occupation devaient avoir des répercussions profondes dans toute l'Europe qui se serait ainsi trouvée à nouveau en état de guerre. En ce qui concerne les craintes de la France pour sa sécurité, l'opinion britannique estime que les facteurs matériels qui pourraient nous garantir contre une attaque allemande seraient inopérants : c'est seule-

ment dans un certain état de la mentalité allemande que doit être cherchée la garantie de la paix ; le militarisme allemand aurait été le fait d'une seule classe à laquelle la guerre a porté un coup fatal ; une politique de violence pourrait toutefois faire renaître ce militarisme alors qu'une politique de conciliation suffirait à donner au peuple allemand l'horreur de la guerre.

Il n'est pas possible encore de juger des résultats définitifs de la politique française et de l'occupation de la Ruhr. Conformément aux prévisions du Gouvernement britannique cette occupation a été une cause de troubles considérables en Allemagne, et un moment l'unité du Reich en a été elle-même menacée ; toutefois ces troubles furent limités à l'Allemagne même, et cessèrent avec la fin de la résistance passive.

Si graves qu'ils aient été, il est bien certain qu'ils n'ont pas affecté gravement la capacité future de paiement de l'Allemagne ; comme il a déjà été indiqué, cette capacité restera toujours grande, parce que le sol allemand est riche et que la population allemande est nombreuse et parvenue à un haut degré de civilisation. Pour rétablir ses finances, il ne manque à l'Allemagne qu'un gouvernement fort : dès que l'ordre sera complètement rétabli, et la présence de la France dans la Ruhr ne peut pas être considérée comme un obstacle à ce rétablissement, il lui sera certainement possible d'équilibrer à nouveau son budget et d'effectuer des paiements importants aux Alliés au titre des Réparations.

Les paiements de Réparations assureront à la France des avantages appréciables, en ce sens qu'ils lui faciliteront l'amélioration de ses finances ; ils lui permettront notamment de rembourser sa dette de guerre aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne ; en ce qui concerne son

propre budget intérieur, tous allègements seront agréables au contribuable français.

Toutefois, ce qui importe au moins autant que de réaliser des avantages financiers et vers quoi la politique française doit tendre c'est la poursuite d'avantages économiques. Il ne faut pas se dissimuler en effet qu'au cours des prochaines années les paiements à recevoir par la France ne dépasseront pas 1 à 2 milliards de marks-or soit 3 à 6 milliards de francs en supposant que la dépréciation du franc se prolonge encore longtemps ; or, comme les budgets français ne seront pas inférieurs à 30 milliards, on voit que l'aide susceptible de nous être apportée par l'Allemagne ne sera guère considérable ; de ce point de vue il n'est pas capital que la dette allemande soit fixée à un chiffre plutôt qu'à un autre qui lui serait peu inférieur. Par contre, il est d'une nécessité vitale que l'industrie métallurgique française ait la certitude d'être approvisionnée constamment et dans des conditions avantageuses en combustibles (1).

Il est donc à souhaiter que le problème des Réparations soit résolu par un rapprochement économique franco-allemand basé principalement sur l'échange du fer lorrain contre le coke allemand. Un tel rapprochement ne peut se faire que sur la base de notre force et c'est pourquoi l'occupation de la Ruhr était une opération nécessaire ; déjà, à maintes reprises, depuis l'armistice les industriels allemands avaient recherché ce rapprochement ; mais, aveuglés par leur orgueil et leur

1. La France, depuis la reprise du bassin métallurgique lorrain, a des besoins considérables de coke, que seule l'Allemagne est en mesure de satisfaire entièrement. Avant la guerre, la Ruhr envoyait en Lorraine, Meurthe-et-Moselle et Luxembourg, 9 millions de tonnes par an. En 1922, la France était assurée de recevoir 1.600.000 tonnes provenant de mines appartenant déjà à des sociétés françaises ou luxembourgeoises. Restent 7.400.000 tonnes à se procurer. Ce tonnage devra nous être fourni par les mines fiscales (2.400.000 t.), le solde étant assuré par la conclusion d'accords avec les propriétaires des mines et industriels allemands.

réelle puissance, ils n'avaient cessé de vouloir le subordonner à des conditions inacceptables, comportant principalement le quasi abandon des Réparations, ce qui aurait consacré leur supériorité sur nous. Il n'est pas douteux que, dominés par les résultats de notre occupation militaire, ils n'acceptent tôt ou tard nos propres conditions et ne reconnaissent qu'une collaboration franco-allemande nécessite leur préalable soumission à nos exigences les plus naturelles.

Bien plus que l'installation provisoire d'un régime démocratique en Allemagne, une union économique appuyée par de sérieux avantages d'ordre militaire sera la meilleure garantie de notre sécurité.

Lorsque ce but sera atteint, le peuple français pourra dès lors considérer l'avenir avec une confiante tranquillité. La récupération de l'Alsace-Lorraine, l'admirable développement de l'Algérie et du Maroc lui promettent des destinées magnifiques. Si elle sait trouver un remède au seul fléau qui la menace, c'est-à-dire la dépopulation, la France est assurée de connaître une ère de prospérité qui la compensera largement des souffrances qu'elle aura endurées à la suite d'une guerre dont elle n'a pas été responsable.

FIN

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie
de Paris,

P. APPELL

Vu :
Le Doyen,

H. BERTHÉLÉMY

Vu :
Le Président de la Thèse,

CHARLES RIST

ANNEXE I

LES LIVRAISONS EN NATURE

L'idée première qui a donné naissance aux livraisons en nature a été la volonté de la part des Alliés de réserver une partie de la production allemande pour la restauration des régions envahies : il était équitable que les besoins des vainqueurs fussent satisfaits avant ceux des vaincus. En outre, le sol de l'Allemagne contient certaines ressources naturelles en quantités considérables et que certains Alliés ne possèdent pas suffisamment, le charbon, par exemple : il ne fallait pas que l'Allemagne puisse, comme l'a fait l'Angleterre en 1919 et en 1920, abuser des avantages que lui a donnés la nature pour vendre ses produits aux Alliés à des prix exorbitants.

Ultérieurement le spectacle de la dépréciation constante du mark a incité les Gouvernements alliés à voir dans les livraisons en nature un moyen de diminuer les difficultés du transfert des Paiements de Réparations.

On examinera ci-après quels résultats ont donné les procédures instituées par les textes de l'Armistice, du Traité de Paix et des accords ultérieurs en vue d'atteindre ces divers objectifs (1).

I

LIVRAISONS EFFECTUÉES EN EXÉCUTION DE L'ARMISTICE

L'Allemagne a effectué, en exécution de l'Armistice, des livraisons dont la valeur a été estimée par la Commission des Réparations à 1.186.000.000 marks-or dont :

1. Lire le *Rapport sur les Travaux de la Commission des Réparations de 1920 à 1922*, p. 124 à 256 (Alcan).

	Marks-or
Matériel de chemin de fer	829.300.000
Matériel abandonné par l'armée allemande	317.800.000
Matériel agricole	20.800.000
Camions	17.500.000
Batellerie fluviale art. 250	600.000
<i>Total.</i>	<u>1.186.000.000</u>

II

LIVRAISONS DÉTERMINÉES SPÉCIFIQUEMENT
PAR LE TRAITÉ DE PAIX

1° MARINE MARCHANDE (Annexe III de la partie VIII).

L'Allemagne était tenue : a) de livrer tous les bateaux de commerce allemands de 1.600 tonnes brutes et au-dessus, la moitié du tonnage des navires de 1.000 à 1.600 tonnes, le quart du tonnage des chalutiers à vapeur et des autres bateaux de pêche ; b) de livrer, pendant chacune des cinq années à courir à partir du 10 avril 1920, des bateaux de commerce pour un tonnage brut ne dépassant pas 200.000 tonnes.

La livraison des navires a commencé pendant l'armistice et s'est achevée en 1921. A la suite de la crise des frêts qui a sévi en 1920, les Alliés ont renoncé à se faire livrer de nouvelles constructions pendant l'exercice 1920-1921. Par contre, des commandes ont été passées dans les délais prévus pour le tonnage à construire pendant les exercices 1921-1922 et 1922-1923.

	Marks-or
Valeur des navires livrés au 31 décembre 1922 :	
a) Avant le 1 ^{er} mai 1921	660.685.000
b) Après le 1 ^{er} mai 1921	46.774.000
	<u>707.459.000</u>

2° BÉTAIL (§ 2 et § 6 de l'Annexe IV et Annexe VI).

Les livraisons de bétail donnèrent lieu à beaucoup de difficultés, en raison notamment de l'apparition de la peste bovine en Belgique et de la fièvre aphteuse en Allemagne. Finalement la plupart des Puissances alliées entrèrent en négociations avec l'Allemagne pour mettre fin à ces livraisons par la conclusion d'accords forfaitaires de substitution.

Marks-or

Valeur des livraisons au 31 décembre 1922: 158.875.000

3° a) CHARBON ET COKE (Annexe V de la partie VIII).

Le Traité prévoyait la livraison, pendant les premières années, d'un tonnage mensuel d'environ 3 millions de tonnes.

La Commission fixa périodiquement des programmes de livraisons d'environ 2 millions de tonnes pour 1920 et 2.200.000 tonnes pour 1921 et 1922. Ces programmes ne furent jamais exécutés intégralement. Pendant les six premiers mois de 1920, la moyenne du tonnage mensuel livré n'atteignit pas 1.200.000 tonnes, ce qui contraignit la Commission des Réparations à signaler aux Puissances alliées ce manquement de l'Allemagne à ses obligations. La question fut réglée à la Conférence de Spa ; l'Allemagne dut porter ses livraisons mensuelles à 2.000.000 tonnes pendant six mois ; par contre les Alliés lui versèrent en espèces pendant la même période 392 millions de marks-or, soit environ 1 milliard de francs.

Pendant toute l'année 1921, les livraisons, notamment celles de coke, furent à nouveau insuffisantes ; en décembre, la délégation française demanda à la Commission des Réparations de signaler le manquement aux Gouvernements alliés ; sous cette menace, le Gouvernement allemand augmenta ses livraisons.

L'insuffisance des livraisons au cours de l'année 1922 fut un des motifs pour lesquels les Gouvernements français et belge envoyèrent en janvier 1923 une mission d'ingénieurs pour contrôler les mines fiscales de la Ruhr.

Marks-or

Valeur du charbon livré au 31 décembre 1922.	892.000.000
--	-------------

b) DÉRIVÉS DU CHARBON : SULFATE D'AMMONIAQUE.
BENZOL. GOUDRON.

Les livraisons spécifiées par le Traité ont été assez régulièrement effectuées sauf en ce qui concerne le goudron ; c'est seulement en novembre 1921 que les Allemands acceptèrent les conditions dans lesquelles le Gouvernement français désirait que fussent effectuées les livraisons de ce dernier produit.

marks-or

Valeur de ces livraisons au 31 décembre 1922 :	30 millions
--	-------------

4° MATIÈRES COLORANTES ET PRODUITS PHARMACEUTIQUES
(Annexe VI de la Partie VIII.)

Le traité avait donné à la Commission des Réparations une option de livraison de 50 % des stocks de matières colorantes et de produits pharmaceutiques existant le jour de la mise en vigueur du Traité, et, en outre, une option de livraison de ces produits jusqu'en 1923, à concurrence de 25 % de la production allemande.

Ces livraisons ont été faites régulièrement. Leur valeur s'est élevée au 31 décembre 1922 à 73 millions de marks-or.

III

LIVRAISONS DESTINÉES A FACILITER DIRECTEMENT
LA RESTAURATION MATÉRIELLE DES RÉGIONS
ENVAHIES ET A PERMETTRE A L'ALLEMAGNE
DE S'ACQUITTER PLUS AISÉMENT DE SA DETTE

A. — **Annexe IV** L'annexe IV pose le principe général que l'Allemagne appliquera « ses ressources économiques directement à la restauration matérielle des régions envahies des Puis-

sances Alliées et Associées. » Elle donne en outre aux Gouvernements alliés le droit d'exiger de l'Allemagne par l'intermédiaire de la Commission des Réparations et dans des conditions déterminées par les Alliés :

1^o Le remplacement des animaux, machines, équipements, tours et de tous articles similaires d'un caractère commercial qui ont été saisis, usés ou détruits par l'Allemagne, ou détruit en conséquence directe des opérations militaires ;

2^o La livraison de matériaux de reconstruction (pierre, briques, tuiles, etc...), machines, meubles, etc...

La procédure envisagée était la suivante : les Gouvernements alliés devaient envoyer à la Commission des Réparations dans un délai très bref la liste des prestations qu'ils entendaient exiger de l'Allemagne. La Commission des Réparations devait transmettre avant l'expiration de ce délai les listes en question au Gouvernement allemand qui devait effectuer les livraisons dans les délais indiqués par les Gouvernements alliés et qui ne devaient pas dépasser quatre années. Préalablement à la transmission de ces listes, la Commission devait les examiner et, en tenant compte « des nécessités intérieures de l'Allemagne, autant que cela est nécessaire au maintien de sa vie sociale et économique ; en faisant état des prix et des dates auxquels les articles semblables peuvent être obtenus dans les Pays Alliés et Associés et les comparant à ceux applicables aux articles allemands ; en faisant état, enfin, de l'intérêt général qu'ont les Gouvernements alliés et associés à ce que la vie industrielle de l'Allemagne ne soit pas désorganisée au point de compromettre ses capacités d'accomplir les autres actes de réparation exigés d'elle », elle avait à décider dans quelle mesure les articles mentionnés dans les listes pouvaient être effectivement exigés de l'Allemagne.

Dès le début de juillet 1919 (le Traité avait été signé le 28 juin) des négociations furent entreprises entre les Gouvernements alliés et la délégation allemande à la Conférence de la Paix, en vue de fixer la contribution de l'Allemagne à la reconstruction des régions dévastées. Une première liste de matériaux est remise dès la première entrevue ; d'autres

listes sont adressées peu après. Cependant, bien qu'ayant pris l'engagement formel d'appliquer par anticipation l'Annexe IV, les Allemands n'ont jamais fait à aucune de ces demandes une réponse susceptible de conduire à un résultat positif. Par contre, au cours de ces entretiens, ils proposent de prendre de vastes entreprises, de fournir les matériaux, la main-d'œuvre et la direction, le Gouvernement allemand disposant de toutes les initiatives d'un entrepreneur général ; après examen, ces propositions sont reconnues inacceptables.

Le Traité entre en vigueur le 10 janvier 1920, la Commission des Réparations reçoit les listes présentées par les Gouvernements alliés.

Ces listes comprenaient le matériel le plus varié depuis des objets isolés jusqu'à des installations industrielles complètes. La valeur de ces fournitures qui devaient s'étendre sur une durée de quatre années a été estimée à 10 milliards de marks-or se répartissant comme suit :

	Grande-Bretagne	France	Italie	Belgique	Serbie
Bois, textiles, papier	7	4.000	350	210	7
Semences		550	40	13	—
Matériaux de construction, produits métallurgiques. . . .		500	400	70	35
Equipement industriel. . . .	13	800	170	150	50
Bétail		300	8	120	—
Divers		400	100	300	50
	20	6.550	1.068	863	142

Pour gagner du temps, la Commission, sans avoir poussé à fond l'examen des diverses demandes, transmet rapidement (1) les listes à l'Allemagne pour lui faire connaître

1. Le Traité prévoyait les dates du 31 décembre 1919 et du 10 mars 1920 ; en fait, vu les retards apportés à la ratification du Traité les premières listes ne furent transmises qu'en avril et les dernières en septembre 1920 sauf celles de la Grèce et de la Roumanie qui furent adressées en février 1921.

l'étendue générale de ses obligations et lui donner la faculté de soumettre des offres en prenant les listes pour base.

Malgré plusieurs rappels de la Commission, c'est seulement en septembre 1920 que le Gouvernement allemand présenta des propositions ; à la fin de 1920, il avait offert du matériel pour une valeur estimée à 530 millions de marks-or parmi lesquels on trouvait pour 275 millions de camions automobiles et pour 105 millions de mobilier pour usage domestique. Cette dernière offre était sans utilité pratique pour les régions dévastées, étant donné qu'à cette époque ni les habitations, ni les usines n'étaient encore reconstruites. Les premières offres de matériaux de construction (portant sur des tuiles et carton bitumé) furent faites en cours du dernier trimestre de l'année 1920 pour une valeur d'environ 11 millions de marks-or. Au début de 1921 vinrent des offres de livraisons de ciment pour 100 millions de marks-or échelonnés sur plusieurs années et prévoyant une rétrocession de 65 % de charbon en poids. Aucune offre de briques n'a été formulée.

Au 31 janvier 1922, le montant des livraisons effectuées par l'Allemagne au titre de l'Annexe IV n'atteignait que 23.591.000 marks-or dont 7.599.000 marks-or pour la France.

Ce n'est pas à la procédure des listes elles-mêmes qu'il faut attribuer l'échec de la procédure visée par l'Annexe IV ; depuis juillet 1920, le système adopté par la Commission des Réparations et accepté par l'Allemagne pour la tenue à jour des listes équivalait en fait à laisser la latitude la plus large aux pays bénéficiaires des prestations : c'est ainsi que la Serbie a reçu des locomotives qui ne figuraient pas sur ces listes au lieu de laine brute que la Commission des Réparations avait décidé ne pouvoir demander à l'Allemagne. On verra d'ailleurs plus loin que l'application du § 19 *in fine* de l'Annexe II qui devait suppléer au défaut des listes n'a pas donné de meilleurs résultats.

Les défauts du régime institué par le Traité consistaient essentiellement dans la constitution d'intermédiaires entre l'acheteur allié et le vendeur allemand et dans le mode de fixation des prix.

Toute commande passait nécessairement par un Ministère français, la Commission des Réparations, la Délégation allemande, et un Ministère allemand avant d'arriver à son but ; on conçoit qu'il s'en est suivi des retards plus ou moins considérables ; au surplus, cette procédure, admissible lorsqu'il s'agit de fournitures massives à spécifications simples, telles que les matières premières, devient intolérable lorsqu'il s'agit de marchandises à spécifications complexes dont le prototype est l'outillage industriel.

En outre, si chacun des organismes indiqués ci-dessus s'était borné à transmettre ces commandes après en avoir pris note, on aurait pu espérer que ces transmissions successives pussent être effectuées sans trop d'inconvénients ; mais ce n'était pas là la conception première des rédacteurs du Traité : les Gouvernements alliés entendaient imposer, par l'intermédiaire de la Commission des Réparations, au Gouvernement allemand, leurs conditions et notamment le mode de fixation des prix aussi bien que les prix eux-mêmes. Le Gouvernement français soutenait, par exemple, que la fixation des prix devait être effectuée postérieurement à la livraison, par la Commission des Réparations qui devait, aux termes du Traité, lier les deux parties. Par contre, le Gouvernement allemand prétendit qu'il devait y avoir *accord préalable* sur les prix, et qu'il agissait comme un agent commercial chargé de placer chez les producteurs allemands les commandes des Alliés ; il transmettait sans les soumettre à aucun examen critique, les offres de prix des fournisseurs.

Le désaccord sur les prix entre le Gouvernement allemand et les Gouvernements alliés fut une des causes principales de l'échec de l'Annexe IV ; n'ayant pu imposer leurs conditions, la procédure s'est révélée inopérante.

B. — Le § 19 in fine de l'Annexe II à la partie VIII du Traité. Pour s'opposer aux prétentions des Gouvernements alliés le Gouvernement allemand s'était servi de certains passages de l'Annexe IV en les interprétant d'une manière qui lui était favorable (1) :

1. Il est à noter que la délégation britannique à la Conférence de la

aussi les Gouvernements alliés crurent-ils bon de renforcer par des stipulations écrites les pouvoirs qu'ils détenaient du Traité. En même temps qu'ils établissent l'Etat des Paiements du 3 mai 1921, ils décident que l'Allemagne, *devra, sur demande et immédiatement* fournir les matériaux et la main-d'œuvre que chacune des Puissances alliées lui réclamerait ; en outre, alors que l'Annexe IV ne visait que la restauration des régions dévastées en établissant une procédure qui donnait à la Commission des Réparations le soin de fixer les prix, les nouvelles obligations de l'Allemagne relatives à la livraison en nature sont étendues à la satisfaction des besoins des Alliés concernant la restauration ou le développement de leur vie industrielle ou économique. Le principe de *l'obligation* est posé à nouveau : toutefois comme on s'est aperçu que la question des prix a été une entrave considérable au bon fonctionnement des livraisons en nature, les Alliés font une concession : les prix ne seront plus fixés par la Commission des Réparations, mais par deux experts l'un désigné par l'Allemagne, l'autre par la Puissance alliée intéressée, et en cas de désaccord par un arbitre nommé par la Commission des Réparations.

Ces stipulations ont été insérées dans le Traité à la fin du § 19 de l'Annexe II à la Partie VIII. Leur effet a été relativement faible ; la plupart des Puissances adoptèrent en effet au cours de l'année 1922 une nouvelle procédure qui sera exposée ci-après. Toutefois, les Gouvernements britannique et serbe-croate-slovène passèrent des commandes dont la valeur s'élevait, au 31 décembre 1922, à 157 millions de marks-or.

En outre, en juillet 1922, le Gouvernement français soumit à la Commission des Réparations un premier programme, (plan Le Trocquer) prévoyant l'emploi de la main-d'œuvre allemande pour l'exécution de certains travaux publics en

Paix n'a pas été sans faire une vive opposition à l'Annexe IV, et ne l'a acceptée que moyennant l'introduction au § 4 de l'Annexe de la formule relative aux prix indiqués dans le texte, page 179 ; cette formule n'avait d'autre objet que de mettre un frein à l'application de l'Annexe et y a d'ailleurs fort bien réussi.

territoire français (Aménagement du Rhône, de la Truyère, de la Dordogne moyenne; canal du Nord, -Est, etc); ces travaux devaient s'effectuer sur une période d'environ dix ans, et la valeur approximative du travail à effectuer par l'Allemagne était estimée à 3.900 millions de francs.

L'examen de ce programme considérable a été interrompu par la défaillance de l'Allemagne.

C. — L'Accord franco-allemand de Wiesbaden du 6 octobre 1921.

Deux ans après le jour de la mise en vigueur du Traité on reconnaissait que les clauses concernant les livraisons en nature restaient inexécutées. De même qu'on n'avait pu obtenir de l'Allemagne des paiements en espèces, de même on n'avait pu lui imposer d'effectuer des livraisons en nature. On abandonne alors peu à peu le terrain de l'*obligation* et on essaie d'aboutir à des ententes.

A la suite de la dévalorisation croissante du mark, on estime qu'il faut faciliter à l'Allemagne le mode de paiement que constituent les livraisons en nature. On considère, en France, que le défaut de rendement du mécanisme de ces livraisons devait être en partie attribué au fait que l'intervention de la Commission des Réparations imposée par le Traité compliquait le système et que, notamment, l'intervention de commissions officielles interalliées pour fixer les prix et les conditions de fourniture des livraisons détournait les ressortissants français de recourir à une procédure qui leur apparaissait comme trop complexe. On essaie alors de simplifier la procédure et on va faire des concessions sur la question des prix.

L'Accord de Wiesbaden signé par MM. Loucheur et Rathenau le 6 octobre 1921 ne vise que la reconstitution des régions libérées et par conséquent les non sinistrés ne pouvaient se servir de la procédure instituée par cet accord. Le nouveau mécanisme comportait la création de deux sociétés de droit privé, l'une française F, représentant la collectivité des sinistrés français, l'autre allemande A, organisme privé groupant la production allemande; la première centralisait les commandes françaises; la seconde

répartissait entre les fournisseurs allemands les commandes que la première lui transmettait.

En réalité cet accord ne remédiait pas complètement aux défauts du Traité : cette procédure maintenait, en effet, des intermédiaires. Il avait été bien entendu que la liberté resterait complète entre acheteurs et fournisseurs de s'entendre directement, sous réserve d'en référer aux organismes des groupements pour la régularisation de la comptabilité ; mais, bien que les auteurs de ce système se fussent défendus d'avoir voulu instituer des monopoles de fait au profit d'organismes français et allemands, ces sociétés étaient appelées à jouer un rôle des plus importants dans le mécanisme.

Par contre, la question des prix était réglée d'une façon satisfaisante : en principe, les prix étaient fixés par libre discussion entre preneur et fournisseur ; c'était seulement lorsque l'entente directe ne se réalisait pas entre les parties qu'une procédure spéciale devait intervenir : retour à la procédure de l'annexe IV du Traité pour le matériel *spécial*, c'est-à-dire fixation par la Commission des Réparations, et recours à une formule spéciale de prix pour le matériel *banal* ou en série. Cette formule était complexe et d'une application assez difficile : en cas de désaccord il était prévu l'intervention d'une Commission composée de trois membres, dont un Français, un Allemand et une troisième personne choisie d'un commun accord par les deux Gouvernements.

Le principal avantage de cet accord était d'ordre financier : les fournitures annuelles ne devaient être portées au débit de la France à son compte Réparations qu'à raison de 35 % de leur valeur jusqu'à concurrence d'un milliard. Le surplus devait être avancé par l'organisme allemand à la France qui bénéficiait d'un délai de dix ans pour se libérer. De 1921 à 1926 la France pouvait ainsi compter sur une avance de cinq à six milliards de marks-or.

L'application de cet accord ne se fit pas sans difficultés ; c'est seulement, en effet, le 31 mars 1922 que la Commission des Réparations donna son homologation ; au surplus, dès cette époque il avait été apporté quelques modifications dont il sera parlé plus loin.

Les rédacteurs français de l'accord de Wiesbaden s'étaient inspirés de la nécessité de protéger les acheteurs français contre les exigences des fournisseurs allemands ; on s'aperçut vite que ce sentiment avait fait introduire dans la nouvelle procédure des inconvénients susceptibles de la rendre, elle aussi, inopérante. Ces inconvénients n'avaient pas échappé à la Commission des Réparations et lorsqu'elle s'attacha à mettre sur pied, pour l'ensemble des Alliés, un système de prestations en nature plus souple que celui du Traité, elle fit porter ses efforts sur l'adoption d'un mécanisme qui, pour la passation et l'exécution des commandes comme pour la détermination des prix, se rapprochât le plus possible des pratiques commerciales usuelles.

Sans doute allait-on être obligé d'abandonner certains droits que les Alliés tenaient du Traité, mais deux années de vains efforts inspiraient à ceux qui assumaient la tâche de faire valoir ces droits les appréhensions les plus vives sur la possibilité de pouvoir s'en servir jamais. En outre, la dégringolade catastrophique du mark qui suivit le paiement du premier milliard en 1921 allait rendre plus difficiles encore les paiements en espèces ; si l'on voulait se faire payer, il fallait développer les livraisons en nature. Telle était l'opinion généralement partagée.

D. — Le § 19 de l'Annexe II En réalité, les rédacteurs du Traité avaient déjà donné au Gouvernement allemand la faculté d'offrir en paiement à la Commission des Réparations des biens mobiliers et immobiliers, des marchandises, des obligations, des actions ou valeurs de toute sorte, etc... C'était là une concession donnée à l'Allemagne, limitée toutefois par la condition suivant laquelle il appartient à la Commission des Réparations de fixer la valeur de remplacement des prestations ainsi fournies par rapport à l'or à « un taux juste et loyal ».

Cette dernière restriction n'était qu'une simple garantie en faveur des Alliés contre une invasion possible de produits allemands et on pouvait imaginer une procédure basée sur le principe suivant : un accord intervient au

sujet d'une vente de marchandises entre un acheteur français et un vendeur allemand; il est soumis à l'homologation de la Commission des Réparations qui en répartit la valeur entre les Alliés, tandis que le vendeur allemand est désintéressé par le Gouvernement allemand. C'était là le principe d'un système dont l'application était susceptible de faciliter dans une grande mesure les Paiements de l'Allemagne.

En fait, cette procédure a été très longue à mettre en mouvement : d'abord, en ce qui concerne les sinistrés, ils pouvaient, tout au moins en principe, se servir de la procédure de l'Annexe IV. La procédure aurait pu jouer pour les non sinistrés, la question ne soulevant pas de sérieuses difficultés, et l'intervention de la Commission des Réparations pouvant se réduire à une simple homologation; mais rien ne fut fait, ni de la part du Gouvernement allemand, ni de la part des Gouvernements alliés pour faciliter l'application de cette procédure.

Au 1^{er} janvier 1922, l'Allemagne n'avait encore rien livré à la France au titre du § 19, et que des prestations insignifiantes à ses Alliés.

E. — Le plan des experts de Bruxelles 7 janvier 1921. Des efforts avaient, toutefois, été tentés au début de 1921 pour mettre sur pied une organisation basée sur le principe énoncé ci-dessus, savoir le versement par les acheteurs alliés à la Commission des Réparations du prix des achats effectués en Allemagne : les experts de Bruxelles avaient remis le 7 janvier 1921 une note à ce sujet entre les mains du secrétaire d'Etat allemand, M. Bergmann. Les Gouvernements alliés, entraînés vers d'autres préoccupations, n'étudièrent alors pas plus avant la question.

F. — L'accord de Berlin du 27 février 1922. L'idée des experts de Bruxelles fut reprise avec plus de succès par la Commission des Réparations. Celle-ci entama des négociations avec le Gouvernement allemand qui aboutirent à la conclusion d'un accord signé le 27 février 1922 à Berlin par MM. Bemelmans et Cuntze.

L'Accord de Berlin prévoit que les contrats seront négociés directement et suivant les usages commerciaux entre les intéressés. En particulier, ceux-ci fixeront le prix correspondant à la fourniture envisagée dans le contrat. Le Gouvernement allemand s'engage à régler les fournisseurs allemands au moyen de chèques qu'il tirera sur un ou plusieurs organismes bancaires désignés pour assurer ces paiements : les chèques ainsi établis seront transmis directement aux fournisseurs allemands par les ressortissants alliés qui les auront reçus préalablement de la Commission des Réparations à qui les chèques, établis par le Gouvernement allemand, auront été remis. Les ressortissants alliés auront de cette façon la certitude que les fournisseurs seront désintéressés.

Cette procédure paraît très souple puisque c'est la procédure commerciale usuelle, avec cette seule différence que le paiement est effectué suivant une modalité particulière qui n'est d'ailleurs pas très compliquée.

Elle s'applique à toutes les prestations en nature, à l'exception seulement de certaines fournitures (matériel banal), telles que le bois non ouvré, le ciment, etc. qui figurent sur une liste spéciale Annexe A et pour lesquelles il est stipulé qu'elles continueront à être obtenues exclusivement suivant la procédure du Traité.

Elle est applicable aux sinistrés et aux non sinistrés. Mais pour les non sinistrés elle prévoit la nécessité d'un paiement en espèces, (suivant un pourcentage plus ou moins élevé et allant jusqu'à 90 %) pour une longue liste de marchandises dans lesquelles les Allemands ont estimé qu'il entraît une proportion importante de matières de provenance étrangère. La somme correspondant à la valeur de ces matières est payée au fournisseur en espèces, le surplus seul étant réglé par imputation au compte Réparations.

G. — L'accord complémen- Le Gouvernement fran-
taire franco-allemand du çais a essayé, tout en
15mars1922(Accord Gillet). conservant en principe la
procédure de l'accord de
Wiesbaden, de bénéficier des avantages que comporte l'accord

signé par la Commission des Réparations. Il entra donc en pourparlers avec le Gouvernement allemand et ces négociations se terminèrent par la conclusion d'un accord signé à Berlin le 15 mars 1922.

1° Les prestations en nature à effectuer en vertu de l'accord de Wiesbaden (c'est-à-dire celles qui sont destinées aux sinistrés) seront régies en ce qui concerne la passation et l'exécution des commandes et la détermination des prix par la procédure prévue à l'accord du 27 Février 1922.

2° Les prestations auxquelles les dispositions de l'Accord du 27 février 1922 ne sont pas applicables (celles qui figurent sur la liste annexe A dudit Accord, matériel banal) seront effectuées conformément à la procédure fixée par l'Accord de Wiesbaden, c'est-à-dire en utilisant l'intermédiaire des deux organes centralisateurs français et allemand. On a estimé que pour ces fournitures le groupement des commandes ne pourrait être désavantageux. (L'accord du 27 février 1922 prévoyait que la procédure applicable à ces fournitures serait celle du Traité, Annexe 4).

3° En ce qui concerne les non sinistrés, alors que l'Accord du 27 février 1922 prévoit pour eux soit l'assimilation aux sinistrés soit la nécessité d'un paiement en espèces d'une partie de la valeur d'un grand nombre de marchandises, l'accord franco-allemand du 15 mars 1922 prévoit qu'ils devront avoir recours à la procédure du Traité. Les négociateurs ont estimé que la nécessité d'effectuer des versements en espèces aux ressortissants allemands rendait la procédure de l'accord du 27 février 1922 peu intéressante pour les non sinistrés, et que ceux-ci avaient avantage à utiliser la procédure du Traité.

La mise en application de ces accords semblait devoir donner enfin de bons résultats. A la date du 31 décembre 1922, il avait déjà été passé, pour l'année 1923, des commandes pour un montant de 395 millions de marks-or se décomposant comme suit (1) :

1. Ce montant ne comprend pas les livraisons effectuées en vertu des Annexes III, V et VI (navires, charbon et matières colorantes).

	Marks-or
France	98.905.000
Grande-Bretagne	71.500.000
Italie	39.832.000
Belgique	19.635.000
Etat Serbe-Croate-Slovène	138.500.000
Grèce	2.000.000
Roumanie	14.100.000
Portugal	10.600.000

Lorsque les armées française et belge occupèrent la Ruhr, en janvier 1923, le gouvernement allemand décida d'interrompre les livraisons à ces Puissances. Ultérieurement, sous le prétexte de soulager les finances du Reich, toute livraison aux Alliés à titre gratuit fut suspendue.

Nous avons essayé d'exposer brièvement quelle a été l'évolution de la question des livraisons en nature pendant les trois années 1920, 1921 et 1922.

On trouvera d'autre part, dans le 4^e Chapitre Annexe l'état des versements de l'Allemagne et la répartition des différentes livraisons en nature entre les Alliés.

La conclusion générale qui s'en dégage est que, pour ce qui concerne les livraisons déterminées spécifiquement par le Traité (navires, bétail, charbons et dérivés, matières colorantes et produits pharmaceutiques), les résultats ont été très appréciables, sauf toutefois pour le charbon et le coke, l'Allemagne ayant toujours mis la plus mauvaise volonté à nous livrer ces produits si essentiels à notre métallurgie. Quant aux livraisons de matières ou matériaux non spécifiés par le Traité, elles ont été très faibles. Il a fallu plus de deux ans pour mettre sur pied une procédure facilement utilisable, et lorsque cette procédure allait donner enfin des résultats, la politique budgétaire du Reich a empêché qu'il y fut donné suite.

Comme l'écroulement financier de l'Allemagne a quelquefois été attribué à la faillite de la politique des livraisons en nature, il reste à rechercher les motifs pour lesquels ce mode de paiement n'a pas été davantage employé.

On peut d'abord affirmer que le gouvernement allemand ne s'est jamais efforcé sincèrement d'effectuer des livraisons aux Alliés, en vue de s'acquitter de sa dette de réparations.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, il s'est refusé d'accéder aux demandes de matériaux qui lui avaient été adressées par les gouvernements alliés dès le mois de juillet 1919 ; lorsqu'il a été saisi des listes qui lui ont été soumises par la Commission des Réparations en avril 1920, il n'a répondu après de longs délais que par des propositions inacceptables, en exigeant notamment un accord préalable sur les prix, alors qu'évidemment il était presque impossible aux administrations françaises de s'engager à prendre des livraisons qui devaient s'étendre sur un délai de quatre années à des prix déterminés à l'avance. Contre le reproche qui lui a été adressé de manquer de bonne volonté sur ce sujet, le gouvernement allemand s'est défendu de n'être qu'un simple intermédiaire entre les sinistrés français et les producteurs allemands : mais précisément il aurait été de son devoir d'instituer en Allemagne une réquisition partielle de la production, selon des règles établies, et l'obéissance de tous à ces règles aurait dû être assurée par des sanctions pécuniaires et au besoin par des sanctions pénales.

Peut-être, à la suite de l'ultimatum de mai 1921, s'est-il trouvé à la tête du Gouvernement allemand des dirigeants désireux de développer les livraisons en nature ; néanmoins, les offres allemandes ont été constamment accompagnées de conditions intolérables : lorsqu'il s'agissait de produits susceptibles d'être fabriqués en France, il eut été relativement aisé de s'entendre ; par contre, lorsque les offres portaient sur des produits qui nous étaient indispensables, la signature et l'exécution des contrats se sont heurtées à mille difficultés (prix, transport, etc...) Il n'est pas douteux, d'ailleurs, que la responsabilité de ces difficultés provenait souvent des producteurs allemands eux-mêmes qui, peu soucieux d'être remboursés du montant de leurs ventes d'abord dans des délais plus ou moins considérables, ensuite en marks-papier au lieu de recevoir de bonnes devises étrangères, étaient loin de mettre un grand

empressement à satisfaire par la voie administrative aux besoins des sinistrés alliés.

Si la mauvaise volonté du gouvernement et des ressortissants allemands à effectuer des livraisons en nature aux Alliés est indéniable, il faut reconnaître, toutefois, que l'industrie française s'est opposée, par l'intermédiaire des Chambres de commerce par exemple, à ce que fut développée l'importation en France de produits fabriqués allemands. Nous avons déjà indiqué quels motifs excusent cette opposition : en 1921 la défaillance antérieure de l'Allemagne avait créé une situation de fait dont il n'était pas possible de ne pas tenir compte ; des scieries, des briqueteries, des tuileries avaient été construites, l'outillage des usines avait été modifié ; on ne pouvait songer sérieusement à réduire à néant ces efforts. Il a été recommandé bien souvent aux industriels français de se consacrer aux besoins de la consommation intérieure française, à l'exclusion des régions dévastées ; mais précisément la mauvaise volonté de l'Allemagne à exécuter ses engagements et l'impossibilité où elle s'est mise de fournir en quelques années les 60 ou 80 milliards de francs nécessaires ont contraint la population française à restreindre considérablement sa consommation : chaque année, l'État a demandé à l'épargne 15 ou 20 milliards de francs pour lui permettre de reconstruire les territoires envahis ; ce sont ces 15 ou 20 milliards qui auraient manqué à l'industrie française et qui en eussent voué infailliblement une partie importante au chômage.

Au surplus, il y a lieu de ne pas exagérer les résultats de l'opposition des industriels français. On a vu ci-dessus quelle était la statistique dressée par la Commission des Réparations du montant des commandes passées à l'Allemagne au 31 décembre 1922, date à laquelle les Accords passés auraient commencé à donner des résultats : la France vient au deuxième rang avec 99 millions de marks-or devant la Grande-Bretagne (71,5), l'Italie (39,8) et la Belgique (19,6) ; et si la Serbie vient en tête de la liste avec 138,5 millions, le motif en est, cela est notoire, que le Gouvernement serbe, n'ayant pas d'industrie nationale à protéger, accepte presque sans débat les conditions d'une Allemagne obligeante et

désireuse de conquérir un marché pour ses produits nationaux.

Il n'est pas inutile d'ajouter que bien souvent les sinistres français, n'ayant pu obtenir satisfaction par la procédure instituée par le Traité de Paix, se sont adressés directement aux industriels allemands pour se faire livrer les produits qui leur étaient nécessaires. Sans doute, le fait est-il regrettable pour le Trésor français ; mais au point de vue qui nous intéresse ici et qui concerne l'octroi à l'Allemagne de facilités en vue du transfert des versements de Réparations, le résultat est à peu près le même, que les produits allemands soient livrés aux Alliés directement ou par l'intermédiaire de la Commission des Réparations.

En définitive, si les difficultés du transfert des versements de Réparations n'ont pas été résolues par le développement des livraisons en nature, la faute en incombe principalement à la politique de résistance au Traité suivie constamment par l'Allemagne entière et qui s'est manifestée aussi bien par le refus de faire un effort budgétaire que par les obstacles mis par elle à satisfaire, aux conditions légitimement posées par nous, à nos besoins d'ordre économique (1).

1. Comme il est à craindre que l'Allemagne ne puisse, avant quelques semestres, effectuer des versements très importants au titre des Réparations et que, plus tard, lorsque l'Allemagne pourra à nouveau reprendre ses paiements, les territoires envahis seront pratiquement reconstruits, il est désormais inutile d'envisager aucun développement des livraisons en nature, à l'exception, naturellement, des matières premières et matériaux à spécification simple.

ANNEXE II

LA PROCÉDURE D'ACQUISITION PAR LE GOUVERNEMENT ALLEMAND DES DEVICES ÉTRANGÈRES NÉCESSAIRES AU PAIEMENT DES RÉPARATIONS

Les paiements en devises étrangères soulevaient une grave difficulté à résoudre : les besoins connus du Gouvernement allemand en devises étaient relativement considérables (1), et par suite il était à craindre que tous les détenteurs de devises ne soient tentés de ne les céder contre des marks qu'à des prix élevés alors que ceux-là mêmes qui possédant des marks comme le Gouvernement, et devant se procurer des devises étrangères, auraient tendance à couvrir hâtivement leurs besoins et à offrir des prix plus élevés que les cours normaux. On examinera ci-après comment le Gouvernement allemand a essayé d'éviter cette double

1. Le Gouvernement allemand a payé en devises, au titre des Réparations, un milliard de marks-or du 1^{er} juin au 31 août 1921 ; sur ce milliard 68 millions furent versés en or. En janvier, février, mars 1922, les paiements furent limités à 93 millions de marks-or par mois ; en avril il fut payé 18 millions ; de mai à août il fut payé 50 millions par mois ; pour les paiements venant à échéance de septembre à décembre il fut accordé un délai de six mois ; ces paiements furent effectués au moyen de prélèvements sur l'encaisse or de la Reichsbank.

Outre les paiements de Réparations, le Gouvernement allemand a dû pourvoir au paiement d'une partie du ravitaillement de l'Allemagne et au remboursement de certains crédits qui lui avaient été accordés soit pendant la guerre soit pendant l'armistice. En 1922 le montant mensuel de ces versements atteignait 100 millions de marks-or environ. Les dépenses diverses des ministères à l'étranger nécessitaient 7 millions. Enfin le paiement des créances d'avant-guerre a nécessité de juin 1921 à juillet 1923, 35 millions environ tous les deux mois.

Au total, pendant l'année 1922, les besoins du Gouvernement allemand se sont élevés en moyenne de 80 à 200 millions de marks-or par mois.

manœuvre qui pouvait, à certains moments, rendre impossible l'acquisition des devises nécessaires.

Pour se procurer les devises dont il avait besoin, le Gouvernement allemand pouvait soit faire des achats sur les marchés des changes en Allemagne ou à l'étranger, soit exiger par voie de contrainte légale que ceux de ses ressortissants qui détiennent des devises les fassent parvenir aux organismes gouvernementaux (1).

Ces deux systèmes ont été employés simultanément par le Gouvernement allemand ; il achetait d'abord sur le marché des changes un certain nombre de devises par l'intermédiaire d'un organisme spécial, la *Devisenbeschaffungstelle*, et par celui de la Reichsbank.

La *Devisenbeschaffungstelle* est une Société à responsabilité limitée, issue de la Centrale des Devises créée en 1914 au début de la guerre. Elle s'est constituée en société le 13 août 1919, et a des correspondants dans les principales places du monde.

Cet Office agit uniquement pour le compte du Reich, exceptionnellement pour celui de la ville de Berlin ; il met à sa disposition les devises qui lui sont nécessaires pour régler ses achats de ravitaillement, payer ses fonctionnaires vivant à l'étranger, rembourser les crédits échus, etc... Les différents services des Ministères qui ont besoin de devises font savoir à la *Devisenbeschaffungstelle*, par l'intermédiaire du Ministère des Finances, le montant des devises qu'ils estiment devoir être obligés de se procurer pendant les mois suivants. Chaque montant de devises acheté est immédiatement affecté à chaque obligation contractée et cette répartition s'effectue chaque jour.

Toutes les opérations de cet Office sont d'ailleurs faites en contact avec la Reichsbank, qui de son côté n'a cessé

1. On a proposé quelquefois que le Gouvernement allemand exige de ses importateurs le paiement des droits de douane en or, ou en devises d'un montant équivalent ; mais ce serait là une solution dangereuse, les importateurs étant contraints d'acheter les devises nécessaires sur le marché des changes, et par suite, de concurrencer le Gouvernement allemand pour ses propres achats.

d'acheter elle-même des devises, tout en recevant directement des exportateurs selon le mécanisme exposé ci-après (1). Alors que ces dernières devises étaient affectées, en principe, aux réparations, la Reichsbank n'a cessé d'utiliser les devises qu'elle achète sur le marché libre à ses propres besoins ; elle cède une partie du reliquat au Reich, soit directement au Ministère des Finances, soit à la *Devisenbeschaffungstelle*. Enfin elle emploie le reste à se constituer une réserve pour soutenir le cours de la monnaie allemande dans les Bourses allemandes.

Le marché libre n'offrant pas les quantités qui lui étaient nécessaires pour payer les réparations, le Gouvernement allemand dut se préoccuper d'aller chercher là où elles se trouvaient les devises de ses ressortissants ; à cet effet il s'adressa aux exportateurs allemands et exigea d'eux qu'ils remettent à la Reichsbank une partie du montant des devises qu'ils recevaient en paiement de leurs ventes à l'étranger.

C'est à la demande des Gouvernements alliés que cette procédure d'acquisition des devises étrangères fut mise en œuvre par le Gouvernement allemand. En notifiant à l'Allemagne les modalités de paiement de sa dette, indiquées dans l'Etat des Paiements du 3 mai 1921, les Alliés exigèrent que le Gouvernement allemand effectuât, à l'avenir, un prélèvement de 25 % sur la valeur de toutes les exportations de l'Allemagne, le produit de ce prélèvement devant être affecté en garantie du service des obligations à émettre par le Gouvernement allemand (2) (3).

Pour qu'un prélèvement sur le produit des exportations fût possible et efficace, il fallait d'une part que les exportations soient soumises au contrôle du Gouvernement allemand ; d'autre part que les exportateurs se fassent payer

1. Pour éviter que la Reichsbank et la *Devisenbeschaffungstelle* en se fassent concurrence, la première achète en Bourse alors que la seconde n'achète qu'après Bourse.

2. Le prélèvement de 25 % à effectuer par le Gouvernement allemand ne doit pas être confondu avec le mode de calcul de l'annuité à verser par l'Allemagne qui est égale à 2 milliards plus une somme équivalente à 26 % de la valeur des exportations de l'Allemagne.

3. Les Alliés auraient pu exiger également que le Gouvernement allemand prenne à leur source des devises acquises par d'autres ressortis-

en devises étrangères, autrement dit que les factures accompagnant chaque envoi à l'étranger soient libellées non en marks mais en monnaies étrangères. En outre, pour que le prélèvement fût intéressant, il convenait que les devises encaissées par les exportateurs fussent des devises appréciées par rapport au mark et dont la dépréciation par rapport à l'or ne fût pas trop forte.

La première condition à la possibilité et à l'efficacité du prélèvement, savoir le contrôle des exportations, fut remplie depuis le mois de décembre 1919. Déjà, pendant la guerre, le commerce extérieur de l'Allemagne était soumis à certaines restrictions dont l'application était confiée à des bureaux spéciaux (*Zentralstellen*). En vertu d'une ordonnance du 19 décembre 1919, les pouvoirs de ces *Zentralstellen* furent renforcés et confiés à des *Bureaux du Commerce extérieur* (*Aussenhandelsstellen*) qui se trouvent encore actuellement sous la surveillance d'un Commissaire du Reich. Ces *Aussenhandelsstellen* étaient chargés notamment de délivrer aux commerçants les licences d'importations et d'exportations, pour la majeure partie des marchandises qui passent la frontière allemande.

Quant à l'établissement des factures en devises étrangères, elle n'a été pratiquée d'une façon générale qu'à la fin de 1921. Les commerçants allemands craignaient en effet, de voir se fermer leurs débouchés à l'étranger, si leurs acheteurs n'avaient plus l'avantage de pouvoir utiliser les marks qu'ils avaient achetés après l'armistice. Cependant, à la suite de la chute du mark qui se produisit après l'acceptation de l'Etat des Paiements du 5 mai 1921, et des pertes que subissaient les exportateurs allemands qui recevaient en paiement une monnaie n'ayant plus la même valeur qu'au moment de la vente, une campagne se dessina en Allemagne pour empêcher ces pertes : le 25 juillet 1921, le commissaire du Reich envoyait aux *Aussenhandelsstellen*

sants allemands que les exportateurs : compagnies de transports maritimes, compagnies d'assurances, banques et en général maisons de commerce ayant des succursales à l'étranger ; mais il n'a pas paru avantageux d'instituer sur ces diverses entreprises un contrôle toujours difficile à exercer et d'un rendement relativement faible

une circulaire dans laquelle il leur recommandait de faire établir le plus grand nombre de factures possible en devises étrangères. Les résultats de cette recommandation, après avoir été d'abord assez faibles, furent satisfaisants, les vendeurs allemands ayant reconnu qu'il était de leur intérêt de se prémunir ainsi de la dépréciation grandissante de la monnaie allemande.

Les deux conditions indiquées ci-dessus étant réalisées, le Gouvernement allemand put prendre des mesures pour se faire livrer par les exportateurs une proportion plus ou moins forte des devises qu'ils recevaient. On aurait pu concevoir, théoriquement, que le Gouvernement allemand effectuât un prélèvement de 25 % sur toutes les exportations sans distinction ; mais un tel procédé aurait soulevé de sérieuses objections : 1^o une partie de marchandises allemandes destinées à l'exportation n'était pas soumise au contrôle institué par le Gouvernement (1) ; 2^o pour les exportations d'un faible montant les opérations nécessitées par le prélèvement auraient été d'un rendement trop minime par rapport aux frais qu'elles auraient entraînés ; 3^o les exportations à destination de certains pays à monnaie dépréciée (Autriche, Pologne, etc.), n'auraient pu donner lieu à aucun prélèvement utile ; 4^o enfin, le pourcentage des devises prélevées n'aurait pu être uniforme pour toutes les marchandises exportées ; en fait, les prélèvements furent plus ou moins considérables suivant que la production de ces marchandises nécessite une plus ou moins grande importation de matières premières ou de produits semi-ouvrés étrangers. Pour tous ces motifs, le Comité des Garanties institué par les Gouvernements alliés se contenta d'exiger du Gouvernement allemand que le prélèvement portât sur l'ensemble des exportations allemandes à condition que le montant des

1. Il s'agissait de marchandises que l'Allemagne produit en quantités suffisantes pour ne pas craindre que les ressortissants allemands en soient privés à la suite d'une vente effrénée à l'étranger. La liste de ces marchandises modifiée de temps à autre par le commissaire du Reich s'allongeait jusqu'à représenter le tiers de la valeur des exportations, lorsque les affaires étaient difficiles et qu'il fallait faciliter l'exportation ; elle se réduisait en période de baisse du mark, de façon à éviter un accaparement par l'étranger.

devises prélevées atteignît au moins 25 % de la valeur de ces exportations.

Dès le mois de juillet 1921, le commissaire du Reich recommandait aux *Aussenhandelsstellen* de subordonner l'octroi des licences d'exportation à l'accomplissement par les exportateurs de l'obligation de verser à la Reichsbank un pourcentage déterminé des devises obtenues. Bien que cette recommandation n'eut pas, pendant longtemps, force légale, les décisions des *Aussenhandelsstellen* furent en partie rédigées de telle sorte qu'en principe, non seulement l'établissement des factures en monnaies étrangères, mais encore la remise de toutes les devises étrangères reçues par les exportateurs ou une fraction déterminée de celles-ci furent exigées, sauf dérogations expresses.

Voici d'ailleurs comment s'opérait le prélèvement, et le contrôle exercé par le Gouvernement allemand :

Chaque exportateur versait à la Reichsbank une fraction déterminée des devises qu'il percevait, le montant de cette fraction étant indiqué sur la licence d'exportation qui lui était délivrée par les *Bureaux du Commerce extérieur*. De leur côté, ces bureaux communiquaient le 15 de chaque mois à la Reichsbank la liste des montants de devises étrangères que devait verser chaque exportateur, tels qu'ils ressortent des licences d'exportation délivrées. Une section de contrôle de la Reichsbank (*Devisenablieferungsstelle*) possédait une fiche pour chaque exportateur sur laquelle étaient indiqués le montant que doit remettre chaque exportateur et le montant des devises effectivement remises.

Mais la comparaison des sommes qui auraient dû être versées d'après les listes transmises par les *Bureaux du Commerce extérieur* à la section de contrôle de Reichsbank avec les sommes effectivement remises par l'exportateur intéressé à la Reichsbank se heurtait à une double difficulté : il se pouvait en effet, soit que la transaction commerciale ayant été annulée après la délivrance de la licence, cette dernière ne fût jamais utilisée, soit qu'une même licence se rapportât à des marchés exécutés par livraisons partielles réparties sur une période étendue.

En fait, cette comparaison ne s'effectuait que rarement et

la Reichsbank n'avait le plus souvent connaissance que du montant des devises étrangères que chaque exportateur devait *théoriquement* livrer d'après les licences délivrées. Si la quantité des devises réellement perçues par la Reichsbank ne correspondait pas après un certain délai au montant imposé à la firme intéressée, la *Section de contrôle* de la Reichsbank demandait des explications aux importateurs ; au besoin, elle en référait aux *Bureaux du Commerce extérieur* compétents ou au *Commissaire du Reich*, et il pouvait être appliqué à la firme soit des sanctions dont disposait le contrôle du commerce extérieur, soit même, le cas échéant, des sanctions pénales.

Toute imparfaite qu'elle fut, cette organisation a donné des résultats satisfaisants, puisqu'elle paraît avoir fourni effectivement au Gouvernement allemand un montant de devises équivalant à 25 % de la valeur des exportations.

Au surplus, il faut reconnaître que le contrôle strict par le Gouvernement allemand de la remise des devises étrangères appartenant aux exportateurs était malaisé à exercer. Les seuls organismes qui étaient réellement aptes à exercer ce contrôle étaient les *Bureaux du Commerce extérieur*, et en pratique, certains de ces bureaux notifiaient à la Reichsbank un relevé des devises par exportateur non pas sur la base des licences *délivrées*, mais sur la base des licences *utilisées*. Toutefois le Gouvernement allemand n'a cessé d'objecter aux observations du Comité des garanties qui lui recommandait la généralisation de ce système, qu'une pareille surveillance à l'égard des exportateurs eut constitué une mesure d'inquisition excessive à l'égard des secrets du commerce allemand et que, d'autre part, l'application stricte de tout système de contrôle eut entraîné des dépenses considérables. (C'est là, d'ailleurs un argument sans cesse invoqué par le Gouvernement allemand quand il s'agit d'instituer tout système de contrôle).

La vérité, c'est que dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, le Gouvernement allemand était loin de pouvoir imposer sa volonté à ses ressortissants.

Les *Bureaux du Commerce extérieur*, base de tout le système du contrôle des exportations, étaient en effet des

organismes mi-officiels, mi-privés dans lesquels les représentants des entreprises industrielles les plus importantes avaient une influence prépondérante, à tel point que les postes influents de ces bureaux (fondé de pouvoir du Reich, vérificateurs des prix, etc.) étaient occupés par des personnages déjà employés dans les entreprises privées ou en étroits rapports avec elles (1). Il est certain que la plupart de ces Bureaux qui avaient une administration autonome, jouissaient de droits réservés aux personnalités juridiques, et notamment de celui de prendre des décisions, ne se prêtaient pas de bonne grâce à coopérer au contrôle de la saisie des devises.

Les membres du Gouvernement allemand eux-mêmes ne cachaient pas qu'une grande partie de l'opinion publique en Allemagne était tout à fait opposée à tout système de contrôle du commerce extérieur, et que si on voulait imposer à l'exportateur allemand un contrôle trop strict, toute l'organisation des bureaux du commerce extérieur disparaîtrait.

Ces craintes se sont d'ailleurs partiellement réalisées. Le niveau des prix intérieurs allemand étant devenu, au cours de la résistance passive de l'Allemagne à l'égard de l'occupation française de la Ruhr, supérieur au niveau des prix mondiaux, et l'exportation, de ce fait, étant rendue difficile, les industriels allemands en tirèrent parti pour exiger du Gouvernement allemand, sur lequel il leur était alors facile d'exercer une pression, que le système des licences d'exportation fut abandonné. Une nouvelle réglementation du commerce extérieur fut l'objet de trois ordonnances en date du 17 septembre 1923 ; la plus grande partie des marchandises peut désormais être exportée librement, et la plupart des *Bureaux du commerce extérieur* sont supprimés ; néanmoins, les exportateurs restent tenus de livrer à la Reichsbank 30 % au minimum des devises qui leur seront remises en paiement, ces devises n'étant d'ailleurs

1. La presse allemande a signalé que certains *Bureaux du Commerce extérieur* étaient composés des mêmes membres qui formaient le Syndicat industriel : par exemple le *Verband* des protecteurs de fer et d'acier d'Elberfeld, etc.

pas destinées actuellement au paiement des Réparations, mais à la satisfaction des besoins ordinaires du Gouvernement. Reste à savoir si, en l'absence de contrôle effectif, les exportateurs se plieront à cette dernière exigence.

Les mesures particulières prises par le Gouvernement allemand en vue d'obtenir les devises étrangères qui lui étaient nécessaires sans que la monnaie allemande perde de sa valeur, n'ont pu donner tous les résultats désirés ; sans doute le mécanisme utilisé a-t-il rendu de réels services, mais la dépréciation de la monnaie n'aurait pu être évitée que si les marks-papier en contrepartie desquels le Gouvernement allemand achetait des devises étrangères lui avaient été fournis non par la Reichsbank qui les obtenait par le travail de ses imprimeurs, mais par l'impôt ou par l'emprunt ; par contre, le jour où la réunion des conditions budgétaires et économiques indispensables au Paiement des Réparations sera réalisée, on peut être assuré que l'acquisition des devises étrangères nécessaires pourra être effectuée sans difficultés.

ANNEXE III

LES MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT ALLEMAND POUR ENRAYER L'EXODE DES CAPITAUX ALLEMANDS A L'ÉTRANGER (1)

Les mesures que pourrait prendre le Gouvernement allemand pour faciliter les investissements de capitaux étrangers en Allemagne et l'amélioration de sa balance commerciale seraient insuffisantes à empêcher que la balance des comptes allemande ne reste déséquilibrée et par suite que la dépréciation de la monnaie ne se poursuive toujours davantage si, en même temps, les ressortissants allemands ne cessent de faire passer leur capitaux hors d'Allemagne.

Cet exode des capitaux allemands à l'étranger, à qui doit être imputée en partie la dépréciation du mark et qui a contrecarré les quelques efforts effectués par le Gouvernement allemand pour rétablir la situation financière de l'Allemagne, a sa cause dans le désir des ressortissants allemands de se soustraire aux impôts, et, plus encore, dans leur crainte de l'aggravation de la dépréciation du mark qui affecte dans une mesure si considérable les capitaux allemands. Aussi le Gouvernement s'est-il trouvé devant une situation en apparence inextricable : la crainte de la dépréciation du mark entraîne l'exode des capitaux allemands et cet exode entraîne lui-même la dépréciation du mark.

On sait, toutefois, que les Gouvernements disposent de moyens qui leur permettent d'enrayer, dans une certaine

1. Cf. Wulfsin et Vernlé, *L'évasion des capitaux allemands* (1923).

mesure, l'évasion des capitaux situés à l'intérieur des frontières de leur pays, et il convient, en conséquence, sans discuter dès maintenant ce qu'il y a d'excessif dans le caractère absolu de la proposition précédente d'examiner si le Gouvernement allemand a fait tout ce qui était en son pouvoir pour empêcher que les capitaux allemands ne s'évadent à l'étranger, et, éventuellement, quelles sont les mesures à prendre pour atténuer l'importance de ces évactions (1).

Il importe, au préalable, de remarquer que ce n'est pas tant le transfert matériel de capitaux allemands hors d'Allemagne qui agit défavorablement sur la balance des comptes, que le fait que des ressortissants allemands prennent des participations dans le capital étranger, au lieu de consacrer leurs ressources à relever l'économie allemande. Quand un Allemand envoie dans une banque suisse des actions Harpener qui lui appartiennent, la balance des comptes allemande n'en subit nul dommage ; par contre lorsqu'il convertit une partie de ses disponibilités en devises étrangères, il contribue directement à la dépréciation du mark, et peu importe qu'il conserve ou non ces devises en Allemagne.

Les deux procédés généralement employés pour investir des capitaux à l'étranger sont d'une part l'achat et la thésaurisation de devises étrangères et d'autre part l'achat de lettres de change, chèques, etc., payables à l'étranger ; ces devises et ces lettres de change proviennent le plus souvent du règlement des exportations ou de créances exigibles sur l'étranger ; au lieu d'être rapatriée et réinvestie dans l'éco-

1. Il convient d'indiquer ici le principe des mesures prises par le Gouvernement français pour enrayer l'exode des capitaux :

Aucune opération impliquant un transfert quelconque de fonds ou de titres hors de France ne peut être effectuée sans l'autorisation écrite du ministre des Finances. Aucune personne résidant en France ne peut, si l'opération qu'elle a en vue est d'un montant supérieur à 5.000 francs, acheter des devises ou monnaies étrangères ni les transférer à l'étranger que par l'intermédiaire d'une personne astreinte à la tenue d'un répertoire des opérations de change. Ce répertoire doit être présenté à toutes réquisitions des agents du ministre des Finances.

Si la législation française n'a pu empêcher que certains capitaux français n'aient été investis, en fraude, à l'étranger, on peut assurer qu'elle a été un très sérieux obstacle à une excessive importation des capitaux.

nomie nationale, leur contrevaieur est soit laissée en dépôt à l'étranger dans des banques, soit investie en valeurs et participations étrangères.

Jusqu'en 1923, la réglementation des transactions en devises et en moyens de paiement à l'étranger fut très insuffisante et il n'a pas été difficile à un ressortissant allemand d'acheter des devises étrangères ou de se constituer dans des banques à l'étranger des avoirs aussi importants que le lui permettaient sa propre fortune ou les crédits qu'il pouvait obtenir de sa banque.

La conduite du Gouvernement allemand à cet égard a été d'autant plus injustifiable qu'il existait pendant la guerre une organisation très stricte de contrôle dont les résultats paraissent avoir été assez satisfaisants et dont voici les grandes lignes :

Le contrôle des transactions avec l'étranger, institué par une ordonnance du 20 janvier 1916, était exercé par une Centrale de Devises à laquelle étaient rattachés de nombreux bureaux et par la Reichsbank. Cette ordonnance fut, dans la suite, remplacée par celle du 8 février 1917, dont les dispositions furent extrêmement rigoureuses ; elles établissaient l'interdiction absolue de faire des transactions financières quelconques avec l'étranger sans passer par l'intermédiaire d'un bureau de Devises ou de la Reichsbank.

Les ressortissants allemands pouvaient acheter, emprunter ou échanger des moyens de paiement et des créances exprimées en monnaie étrangère, mais ils étaient obligés de passer par l'intermédiaire des bureaux des Devises ou par celui de banques désignées par le chancelier du Reich. En outre, tous les possesseurs de moyens de paiement de cette nature devaient en faire la déclaration à la Reichsbank.

Si l'achat de ces moyens de paiement n'était soumis qu'à des formalités relativement simples, il était impossible par contre de les vendre ou simplement de les passer à l'ordre d'un tiers, pour paiement, sans le consentement préalable de la Reichsbank, à moins que cette opération ne fut faite au profit d'un bureau de Devises ; de même, l'autorisation de la Reichsbank était nécessaire pour transférer à l'étranger des moyens de paiement exprimés en monnaie allemande.

Des adoucissements tempéraient d'ailleurs les prescriptions sévères de cette ordonnance : chaque personne pouvait échanger par jour, jusqu'à concurrence de 1.000 marks, des espèces monétaires allemandes contre des devises étrangères. D'autre part, en ce qui concerne les opérations pour lesquelles l'autorisation de la Reichsbank était requise, il existait une tolérance jusqu'à concurrence de 1.000 marks par jour et par personne et de 3.000 marks par mois.

Cette réglementation a été levée pour la majeure partie par une ordonnance du 23 juillet 1919, le motif allégué étant que le relâchement du contrôle exercé dans les territoires occupés par les armées alliées en rendait l'application inutile.

Depuis cette époque et jusqu'au début de l'année 1922 les transactions en devises étrangères furent libres. L'achat de livres, de dollars ou de francs a pu se faire sans aucune formalité dans les banques, bureaux de change, voire même dans les principaux hôtels, et comme en raison de la politique budgétaire suivie par le gouvernement la dépréciation du mark était inévitable, une partie importante de la population se mit à spéculer à la baisse du mark en recourant, le cas échéant, à des crédits en banque pour pouvoir acheter des devises.

Cette spéculation devint si importante que le Gouvernement allemand se décida à faire voter une loi, promulguée le 3 février 1922, suivant laquelle toutes les transactions concernant les devises étrangères devaient être en principe effectuées par l'intermédiaire d'une banque spécialement autorisée à faire le commerce de devises : les bureaux de change ont par suite disparu et ce fut là un premier pas vers la suppression de la spéculation sur les devises.

Il faut noter, toutefois, qu'au début, les banques n'avaient en aucune façon la mission de s'opposer ou de contrôler les opérations faites par leur intermédiaire ; elles devaient seulement adresser au Ministère des Finances une déclaration écrite concernant la nature et l'objet de la transaction ; cette disposition n'était d'ailleurs instituée en principe que pour donner aux agents fiscaux le moyen de connaître les

gains des spéculateurs, pour l'assiette de l'impôt sur le revenu. Toute la législation d'après guerre sur l'exportation des capitaux a été, en effet, dominée par des soucis exclusivement fiscaux et n'avait nullement pour objet de conserver les capitaux dans le courant de l'activité économique se déployant à l'intérieur de l'Allemagne même ; c'est pourquoi elle a imposé simplement une sorte d'enregistrement des capitaux qui cherchaient à sortir de ce courant économique, de façon à permettre au fisc de réclamer sa part sur ces capitaux évadés ; l'enregistrement assuré, ou des cautions suffisantes une fois fournies, la fuite était permise.

Au surplus, les exemptions qui tempérèrent la loi du 3 février en réduisaient en fait la portée : en effet, furent exemptés de l'obligation de s'adresser à une banque de devises : 1° tous les commerçants auxquels une Chambre de commerce délivrait un certificat spécial attestant que leur profession comporte régulièrement des opérations sur les devises étrangères ; 2° les étrangers non domiciliés en Allemagne ; 3° les Allemands domiciliés à l'étranger. Il est probable que ces exemptions donnèrent lieu à des abus considérables.

En ce qui concerne les transactions relatives aux moyens de paiement à l'étranger, lettres de change, chèques, etc... certaines mesures de la réglementation de guerre avaient été maintenues après 1919 ; elles furent coordonnées ultérieurement par la loi du 24 décembre 1920.

En vertu de cette loi, les moyens de paiement à l'étranger ne pouvaient y être transférés que par l'intermédiaire des banques ; par contre, aucune autorisation de la Reichsbank n'était plus nécessaire : la seule formalité imposée consistait dans l'obligation pour les banques, avant d'exécuter un ordre quelconque, d'exiger du donneur d'ordre une déclaration écrite, concernant la nature et l'objet de la transaction ; un double de cette déclaration était transmis à l'Administration des Finances, toujours à seule fin de permettre au fisc de suivre la situation des fortunes des ressortissants allemands.

Lors du séjour qu'il fit à Berlin en juin-juillet 1922, le

Comité des Garanties examina avec le Gouvernement allemand les mesures susceptibles d'être prises pour enrayer l'évasion des capitaux qui prenait une importance de plus en plus considérable. Pendant ce séjour même, la dépréciation du mark prit des proportions qui n'avaient pas encore été atteintes : le dollar qui valait 311 marks le 15 juin en valait 670 le 31 juillet ; il n'était pas possible d'en attribuer la cause principale à d'autres facteurs que la spéculation et les achats intempestifs par les ressortissants allemands de moyens de paiement à l'étranger.

Devant l'insistance du Comité des Garanties, le Gouvernement allemand élaborà à cette époque, d'accord avec ce dernier, le projet d'une nouvelle réglementation en vue de réprimer l'évasion des capitaux, réglementation qui d'ailleurs présentait des adoucissements en faveur des commerçants afin de ne pas les gêner dans leurs affaires ; ce projet de loi fut effectivement voté et devint la loi du 22 décembre 1922.

Les banques ne purent exécuter, sans l'autorisation préalable du *Finanzamt* compétent, les ordres relatifs au transfert à l'étranger des moyens de paiement. Toutefois, il est vraisemblable que les dérogations apportées à ce principe facilitèrent encore quelques fraudes. En effet, furent exemptés de demander l'autorisation préalable « les commerçants à « qui la Chambre de commerce compétente aura délivré un « certificat attestant que l'exercice de leur profession « comporte normalement des transactions de nature à « nécessiter l'envoi de fonds à l'étranger, à fin de paiement ». Quelles que fussent les instructions données aux Chambres de commerce, ce certificat était facile à obtenir ; d'autre part, malgré que le Comité des Garanties ait fait introduire une clause suivant laquelle toute opération ne rentrant pas dans le cours *normal* des affaires de possesseurs de certificat devait être soumise à l'autorisation du *Finanzamt*, il est à craindre que cette restriction n'ait pu empêcher bien des sorties illicites de se produire.

D'autre part la loi du 22 décembre 1922 disposait que « toutes les fois qu'au détriment de la vie économique de « l'Allemagne un exportateur aura laissé à l'étranger tout « ou partie de la contrevaletur d'une marchandise exportée

« à tel effet que l'ensemble de l'économie allemande aura
« été empêché d'en bénéficier, l'autorité compétente inter-
« dira à l'exportateur de continuer à exporter des mar-
« chandises ».

Enfin, avant même que cette loi fut votée, une ordonnance, en date du 12 octobre 1922, vint réglementer plus sévèrement les achats de devises étrangères : ceux des ressortissants allemands qui, en exécution de la loi du 3 février 1922, passaient par l'intermédiaire d'une banque pour faire des opérations de devises, durent demander désormais l'autorisation préalable, pour chaque opération, de bureaux dépendant du Ministère des Finances (*Finanzamt*). Par contre, les catégories de personnes qui n'étaient pas frappées par la loi du 3 février échappèrent également à cette nouvelle mesure.

Lorsque, pour mieux s'opposer aux opérations de contrôle dans la Ruhr entreprises au début de l'année 1923 par la France et la Belgique, le Gouvernement allemand se résolut à enrayer la dépréciation croissante du mark, il fut alors amené à prendre spontanément les mesures tendant à empêcher que les ressortissants allemands se procurent aussi librement qu'auparavant des devises étrangères ou des moyens de paiement à l'étranger, et investir ainsi leurs capitaux en dehors de l'économie nationale.

Ces mesures ont principalement consisté à étendre le droit de regard du Ministère des Finances ou de la Reichsbank sur les transactions, et à leur accorder un droit d'intervention pour restreindre les achats de devises ou de moyens de paiement à l'étranger à ceux qui leur paraissent indispensables, soit en subordonnant les transactions à une autorisation préalable, soit en contingentant les devises à remettre aux commerçants (1).

1. La législation allemande publiée en 1923 relativement aux devises et aux moyens de paiement tendit en outre, en vue d'enrayer la hausse des changes étrangers, à faire exercer par la Reichsbank un contrôle de la cotation des changes (fixation d'un cours unique journalier des devises, suppression du marché hors cote) ; l'effet de pareilles mesures sur la dépréciation du mark ne doit avoir pu être bienfaisant que dans la mesure où elles ont facilité à la Reichsbank l'exercice de son droit de contrôle sur les transactions.

On a vu plus haut que certaines catégories de personnes avaient la faculté de faire des transactions sur devises ou sur moyens de paiement sans passer par l'intermédiaire d'une banque de devises ou sans obtenir l'autorisation préalable d'un Finanzamt. Le 8 mai 1923, une ordonnance vint supprimer la première de ces deux exemptions. Désormais, toutes les transactions, sans exceptions, doivent passer par les banques de devises. En outre, les seules opérations qu'il soit permis d'effectuer sur des devises, créances ou chèques sur l'étranger, sont les opérations effectuées en exécution de contrats commerciaux passés avec l'étranger, et tendant à la satisfaction de besoins de l'industrie et du commerce allemand (1). Le contrôle de ces opérations est effectué dans toutes les banques de devises par les agents d'un Finanzamt ; si, à la suite de ce contrôle, il est établi que des devises ont été acquises pour assurer l'exécution d'opérations ne rentrant pas dans le cadre indiqué, la Reichsbank a le droit de les racheter moyennant le versement à leurs possesseurs de leur contrevaletur en marks.

Cette ordonnance du 8 mai 1923 supprima également la possibilité d'emprunter en vue de spéculer sur ces devises, en interdisant la constitution de dépôts en monnaies étrangères en garantie d'emprunts contractés en marks.

Ces mesures n'ayant pas suffi à enrayer la dépréciation du mark que provoquait d'autre part une inflation sans cesse augmentant, il fut nommé, le 7 septembre 1923, un commissaire aux devises qui reçut le droit de se faire livrer contre remise de titres de l'emprunt or tous moyens de paiement, devises, valeurs étrangères ou métaux précieux ; pour remplir sa mission, ce commissaire est muni de pouvoirs extraordinaires et, en sa faveur, les articles 115, 117 et 153 de la Constitution relatifs à l'inviolabilité des droits civils, de la correspondance et de la propriété, ont cessé d'être en vigueur. Mais, en fait, il fut impossible au

1 Le 25 août une ordonnance interdit aux commerçants et industriels d'acheter des devises en vue d'acquérir à l'étranger des marchandises pour une quantité supérieure à celle qui est nécessaire pour maintenir l'exploitation de leur entreprise pendant plus de deux mois.

commissaire aux devises d'exercer utilement les pouvoirs dont il était investi (1); comme, pratiquement, il était impossible d'exiger la livraison des devises ou moyens de paiement à l'étranger appartenant aux commerçants et de perquisitionner sans fondement valable dans les maisons des particuliers, la saisie des devises ne donna aucun résultat.

D'ailleurs, la réglementation actuelle du commerce des devises et des moyens de paiement à l'étranger paraît donner au Gouvernement allemand le moyen d'enrayer l'exportation illicite des capitaux autant que cela lui est possible, et dans la mesure où il est nécessaire d'assurer l'activité normale du commerce et de l'industrie. Sans doute le contrôle qu'il exerce sur les transactions consécutives à des opérations commerciales n'a-t-il lieu qu'après leur exécution et non, comme en France, avant qu'elles aient pu être effectuées; mais si vraiment les fonctionnaires qui sont chargés de l'exercice de ce contrôle accomplissent consciencieusement leur mission, on doit reconnaître que le Gouvernement allemand a rempli désormais, dans les limites des pouvoirs d'un Gouvernement, une des conditions auxquelles est subordonné le rétablissement de la situation financière et économique de l'Allemagne.

Il paraît bien difficile d'apprécier dans quelle mesure les dispositions prises en 1923 ont enrayer l'exportation des capitaux; le capital est devenu, dans l'état actuel de notre civilisation, d'une nature essentiellement fugace, et de même qu'il parvient souvent à échapper aux agents fiscaux qui le poursuivent à l'intérieur des frontières où il est créé, de nombreuses voies lui sont ouvertes pour franchir ces frontières elles-mêmes.

1. La principale mesure prise par le commissaire aux devises fut l'ordonnance du 11 septembre 1923 qui réduisit considérablement le nombre des banques de devises; seules furent considérées comme telles les banques membres de l'Office de Compensation de la Reichsbank se trouvant au lieu de leur résidence; il y a seulement une vingtaine de ces Offices dans toute l'Allemagne, et à Berlin l'office n'est composé que de douze maisons de banque environ. Aussi, ultérieurement de nombreuses autres maisons furent autorisées à nouveau à faire des opérations sur devises.

Il faut reconnaître, en effet, que le jeu des transactions purement commerciales permet de faire passer des capitaux à l'étranger dans des conditions qui rendent bien difficile l'exercice du contrôle; comment, malgré le contrôle exercé par les agents gouvernementaux, découvrir par exemple que des factures délivrées par des firmes étrangères sont falsifiées, et que des maisons allemandes d'exportation livrent des marchandises au-dessous du prix réel?

Au surplus, pour que le contrôle gouvernemental soit absolument effectif, il serait nécessaire qu'il puisse être exercé sur la totalité des transactions avec l'étranger; mais une telle ingérence de l'Etat se heurte à la multiplicité et à la complication des relations financières internationales; en supposant même que toutes parviennent à sa connaissance, il lui serait difficile d'en apprécier exactement l'utilité au point de vue de l'économie nationale; la difficulté en serait accrue lorsqu'il s'agirait d'opérations faites par l'intermédiaire des banques étrangères: comment vérifier si les retraits de fonds pour le compte d'un étranger domicilié en Amérique correspondent bien à une opération légitime?

Il est à craindre, enfin, que les banques sur qui repose en définitive la plus grande part de responsabilité dans le contrôle des transactions n'apportent pas dans cette fonction toute l'attention et toute la prudence désirables; elles peuvent redouter, en effet, que dans le cas où elles se refuseraient à donner suite à une demande émanant d'un particulier, celui-ci ne trouve pour l'exécuter une banque voisine moins scrupuleuse.

Cependant, si difficile qu'il soit de réprimer l'évasion des capitaux ce n'est pas là une raison suffisante pour ne pas essayer d'en diminuer l'importance. Certaines des difficultés qu'on vient de signaler sont en réalité moins graves qu'elles n'apparaissent. En ce qui concerne les fuites des capitaux qui se produiraient par l'intermédiaire des maisons d'exportation, il ne paraît pas possible qu'elles prennent une extension considérable; la falsification de factures ou de documents comptables est une opération qui nécessite

une confiance absolue entre les intéressés et les possibilités de dénonciation sont trop nombreuses pour que des fraudes puissent être pratiquées pendant longtemps sur une vaste échelle.

D'autre part, un contrôle suffisamment serré sur les Banques permet de limiter dans une certaine mesure les évasions de capitaux qui pourraient se dissimuler sous le couvert des transactions financières en général. Un Gouvernement possède sur toutes les banques, y compris les banques étrangères, des moyens de pression dont il peut se servir lorsqu'il a des motifs de supposer qu'elles contreviennent aux dispositions légales. Il lui suffit notamment de demander à la banque d'émission de refuser d'escompter le papier commercial portant la signature de la banque douteuse pour que celle-ci cesse immédiatement ses agissements répréhensibles.

Il faut reconnaître, toutefois, que les diverses mesures susceptibles d'être prises par les gouvernements (autorisations préalables, contrôle des opérations effectuées) ne sont que des palliatifs et que pour enrayer vraiment l'évasion des capitaux, il faut en supprimer les motifs. En Allemagne, c'est principalement par crainte de la dépréciation du mark que les ressortissants allemands ont acheté des devises étrangères ou se sont constitués des dépôts dans des banques étrangères, situation d'autant plus grave que cette évasion a été elle-même une des causes de cette dépréciation. Mais, étant donné que l'origine de la dépréciation du mark est principalement l'inflation monétaire, conséquence du déséquilibre budgétaire, il suffirait que le Gouvernement allemand se montre résolu à imposer à la nation allemande l'effort fiscal nécessaire au rétablissement des finances publiques pour que se produise un arrêt, ou tout au moins un ralentissement très marqué de l'exportation des capitaux. Dès que le système fiscal et monétaire sera rétabli sur une base solide, il n'y aura plus à craindre que cette exportation reprenne.

Il est indispensable, par contre, que l'effort budgétaire ne soit pas demandé dans une trop forte mesure aux impôts directs ainsi qu'il l'a été dans la réforme effectuée en 1919,

sous le ministère d'Erzberger ; si, en effet, les prélèvements opérés par le fisc sur la richesse acquise venaient à être excessifs, il serait à redouter que les capitalistes allemands fassent à nouveau passer une partie de leurs capitaux à l'étranger.

Ici encore on constate les répercussions importantes du mode de gestion des finances publiques d'un pays sur sa situation économique.

ANNEXE IV

ÉTATS DES VERSEMENTS DE L'ALLEMAGNE AU 31 DECEMBRE 1922

- I. — Ce que l'Allemagne aurait dû payer et ce que l'Allemagne a payé.
- II. — État global des versements de l'Allemagne au titre des Réparations et des Armées d'occupation.
- III. — État détaillé des versements de l'Allemagne.
- IV. — État indiquant la répartition entre les Puissances Alliées des versements de l'Allemagne.
- V. — État détaillé des versements reçus par la France.

REMARQUES

1. Pendant l'année 1923, l'Allemagne a versé aux Alliés 435 millions de marks-or environ, dont 175 millions à la Grande-Bretagne, 122 millions à l'Italie et 112 millions à la Serbie. La France et la Belgique, à qui le Gouvernement allemand avait suspendu toutes livraisons depuis l'occupation de la Ruhr, n'ont pas fait connaître les résultats financiers de cette opération.

2. Il n'a pas été tenu compte des versements reçus par les Etats-Unis (54.247.000 m.o.).

3. 1 mark-or = 1 franc or, 235.

4. Lire les Documents Officiels relatifs au montant des versements à effectuer par l'Allemagne au titre des Réparations (Alcan) ; les chiffres indiqués dans les tableaux ci-après ne concordent pas tous exactement avec ceux portés dans les Documents Officiels, notamment à cause des différents comptes en suspens.

TABLEAU I

	Ce que l'Allemagne aurait dû payer	Ce que l'Allemagne a payé
	<i>Millions de marks-or</i>	
1° De l'Armistice au 30 avril 1921.	20.392 (1)	7.557 (2)
2° Du 1 ^{er} mai 1921 au 31 dé- cembre 1922.	5.052 (3)	2.789 (4)

1. L'Allemagne aurait dû payer :

a) 20 milliards ; sur cette somme devaient être payées par priorité les dépenses des armées d'occupation et les sommes nécessaires au ravitaillement de l'Allemagne.

b) 392.000.000, avancés par les Alliés à l'Allemagne en contre-partie des livraisons de charbon (Décision prise en juillet 1920, à la Conférence de Spa).

2. Ce chiffre, arrêté provisoirement par la Commission des Réparations en 1921 n'a pas été révisé. De ce montant, les Alliés ont reçu 2.596 millions ; le reste a été employé par l'Allemagne à payer certaines dépenses des armées d'occupation et des Commissions interalliées (1.125 millions) et son ravitaillement (3.836 millions) ; les Etats-Unis ont reçu également 54 millions.

3. Annuité 1^{er} mai 1921-30 avril 1922. 2.580 millions de m. o..

Annuité 1^{er} mai 1922-31 décembre 1922. . . 2.151 — —

Coût des Armées d'occupation. 321 — —

5.052 — —

4. Non compris les mines de la Sarre.

TABLEAU II

**État global des versements de l'Allemagne
au titre des réparations et des armées d'occupation.**

	En espèces	En nature	Total
	<i>milliers de marks-or</i>		
De l'Armistice au 30 avril 1921.	97.806	2.270.510	2.368.316
Du 1 ^{er} mai 1921 au 31 décembre 1922.	1.784.857	1.004.297 (1)	2.789.154(1)
Biens immobiliers et divers, imputés à l'amortissement du capital de la dette. . .			2.655.250(2)
	1.882.663	3.274.807 (1)	7.812.720
 A déduire le montant des avances de Spa			392.000
TOTAL DES VERSEMENTS DE L'ALLEMAGNE			7.474.967

1. Non compris la valeur des mines de la Sarre.

2. Y compris la valeur des mines de la Sarre, portée pour 300 millions

TABLEAU III

État détaillé des versements de l'Allemagne.

	Marks-or
	—
1° <i>Versements en espèces</i> , (y compris les recettes effectuées en numéraire pour le compte de l'Allemagne)	1.882.663,000
2° <i>Livraisons en nature</i> :	
Matériel de chemin de fer (armistice).	829.265
Matériel agricole. —	20.630
Camions. —	17.508
Matériel de guerre abandonné	205.000
Reparation Recovery Act	163.160
Livraisons diverses (Annexe II § 19) .	157.998
Navires (Annexe III).	707.460
Batellerie fluviale (Annexe III) . . .	28.592
Bétail	158.877
Annexe IV	65.475
Charbons (Annexe V)	892.335
Dérivés du charbon	29.533
Matières colorantes et produits pharmaceutiques (Annexe VI)	67.325
Bibliothèque de Louvain	1.759
Accords de Berlin et Gillet	7.387
	3.274.807.000(1)
3° <i>Biens immobiliers et divers</i> .	
Câbles	53.000
Biens cédés (à la Pologne, Mines de la la Sarre, etc.).	2.577.153
Part de la dette allemande reprise par la Belgique, la Pologne, etc.	25.097
	2.655.250.000
TOTAL.	7.812.720.000

1. Après déduction de 23.250.000 marks-or, représentant le premier quart du forfait belge de substitution de 93 millions, et de 54.247.000 marks-or reçus par les Etats-Unis.

TABLEAU IV

**Répartition entre les Puissances Alliées des versements
de l'Allemagne.**

	Total	Non répartis	Angle- terre	Belgique	France	Italie	Petites Puissances
<i>milliers de marks-or.</i>							
Versements en espèces.	1.889.138		637.925	1.075.691	143.649	31.514	359
Livraisons en nature .	3.274.807	424.659	457.061	643.550	1.592.672	242.383	214.482
Biens cédés et divers .	2.655.250	512.745	538	631	302.042		1.839.294 (1)
Total. . .	7.819.195 (3)	937.404 (2)	1.095.524	1.719.872	1.738.363	273.897	2.054.135
Avances de Spa.			93.871	30.520	238.771	29.054	
Coût des Armées d'Occupation . . .			942.836	233.677	1.261.001	10.383	

1. Dont 1.757.000 à la Pologne.

2. Les éléments non répartis sont :

Navires (différence des valeurs dont l'Allemagne a été créditée et dont les Alliés ont été provisoire- ment débités)	391.520 *
Divers	33.139
Les Câbles	53.000
Biens cédés (Memel et Dantzig)	459.745
	<u>937.404</u>

3. Chiffre supérieur de 6.475.000 marks-or à celui des paiements de l'Allemagne. Cette somme représente des intérêts de fonds placés, intérêts que la Commission des Réparations a répartis en sus des versements de l'Allemagne.

* La plus grande partie de ce montant sera vraisemblablement imputée au débit de l'Angleterre qui a reçu presque tous les navires allemands.

TABLEAU V

État détaillé des versements reçus par la France.

	milliers de marks-or
I. — <i>Recettes en espèces</i>	143.649
II. — <i>Livraisons en nature :</i>	
Matériel de chemin de fer (Armistice) . .	401.497
Matériel agricole. — . .	16.416
Camions. —	7.789
Matériel de guerre abandonné	50.000
Livraisons diverses (Annexe II § 19) . .	876
Navires (Annexe III)	51.920
Batellerie fluviale	18.830
Bétail	84.678
Annexe IV	18.355
Charbons (Annexe V)	597.601
Dérivés de charbon	29.533
Matières colorantes et produits pharmaceu- tiques (Annexe VI)	12.807
Accords Gillet.	2.370
	1.292.672
III. — <i>Biens immobiliers :</i>	
Ecole de Shangaï.	2.042
Mines de la Sarre	302.000
	302.042
TOTAL.	1.738.363
* * *	
En face de ces 1.738.363.000 marks-or, il y a lieu d'indiquer :	
a) Le montant des Avances de Spa	238.771
b) Le coût des armées d'occupation	1.261.001

Tableau de la balance commerciale allemande depuis 1920.

(Les chiffres portés dans ce tableau sont les chiffres rectifiés
fournis après coup par l'Office de Statistique du Reich).

MOIS	QUANTITÉS		VALEURS en marks-papier (1)		Excédent des export. (+ ou des import. (—)
	Importations en 1.000 q. m.	Exportations en 1.000 q. m.	Importations en millions de marks	Exportations en millions de marks	
Année 1920	188.366	198.096	98.130	69.311	— 28.819
Mai 1921	15.340	11.452	5.487	4.558	— 929
Juin.	18.236	15.091	6.410	5.433	— 977
Juillet	19.246	15.581	7.580	6.212	— 1.368
Août	21.109	18.277	9.418	6.677	— 2.741
Septembre	25.326	18.707	10.668	7.519	— 3.149
Octobre	30.048	19.727	13.875	9.712	— 4.163
Novembre	25.346	19.080	12.278	11.930	— 348
Décembre.	20.858	19.295	13.707	14.554	+ 847
Janvier 1922.	23.090	20.271	12.773	14.528	+ 1.755
Février	14.751	17.473	12.047	14.539	+ 2.492
Mars	26.446	21.526	22.919	21.285	— 1.634
Avril	28.889	21.760	28.278	23.000	— 5.278
Mai	38.098	20.930	32.449	27.155	— 5.292
Juin.	40.291	18.798	34.382	30.341	— 4.041
Juillet	47.982	16.364	45.748	35.708	— 10.031
Août	46.762	14.068	56.472	60.295	+ 3.823
Septembre	48.291	15.871	»	»	»
Octobre	55.516	15.391	»	»	»
Novembre	45.512	15.512	»	»	»
Décembre	43.263	17.560	»	»	»
Janvier 1923.	47.289	13.093	»	»	»
Février	31.661	10.961	»	»	»
Mars	52.201	9.882	»	»	»
Avril	63.961	10.288	»	»	»
Mai	40.131	9.299	»	»	»
Juin.	48.065	8.897	»	»	»
Juillet	41.596	10.533	»	»	»
Août	41.202	10.745	»	»	»
Septembre	34.198	11.426	»	»	»
Octobre	29.149	11.833	»	»	»

1. Au cours de l'année 1923, l'Office de Statistique du Reich a adopté une nouvelle méthode d'évaluation des importations et des exportations. Cette méthode donne les résultats suivants :

	Importations	Exportations	Excédent des export. (+) ou des import. (—)
	Millions de marks-or		
Année 1922	6.200	3.970	— 2.229
Janvier-octobre 1923.	5.155	5.023	— 131
Octobre 1923.	436	568	+ 132
Novembre 1923.	434	514	+ 80
Décembre 1923.	492	561	+ 69

BIBLIOGRAPHIE

Procès-verbaux et Documents de la Conférence de la Paix.

Bulletin financier du Haut-Commissariat de la République française dans les Provinces du Rhin.

Rapports de la Conférence Internationale Financière de Bruxelles de 1920, édités par la Société des Nations.

Documents officiels publiés par la Commission des Réparations (Alcan, éditeur).

I. — Etat des Obligations de l'Allemagne au titre des Réparations, etc. à la date du 30 avril 1922.

II. — Accords relatifs aux livraisons en nature à effectuer par l'Allemagne.

III. — Documents officiels relatifs au montant des versements à effectuer par l'Allemagne au titre des Réparations (2 vol.).

IV. — Rapport sur les travaux de la Commission des Réparations de 1920 à 1922 (2 vol.).

Rapport des experts alliés à la Conférence de Bruxelles (décembre 1920).

Réponses de la Délégation allemande aux questions posées à la Conférence de Bruxelles (décembre 1920).

Livres Jaunes publiés par le Gouvernement français.

Rapports des experts internationaux convoqués à Berlin par le Gouvernement allemand en vue de chercher le moyen d'obtenir la stabilisation du mark (novembre 1922).

Procès-verbal de la séance tenue le 13 août 1919 par la Commission des Affaires Etrangères du Sénat.

SERRIGNY (Bernard). — Les Conséquences économiques de la prochaine Guerre (1909).

NORMAN ANGELL. — La Grande illusion (1910).

GARTON FOUNDATION. — The franco-german war indemnity and its economic results (Londres, 1913).

DESPAUX (A.). — L'Indemnité de guerre (1919).

NOGARO (D.). — Solidarité financière et Société des Nations (1919).

KEYNES (John-M.). — Les conséquences économiques de la Paix (1920).

BARUCH (B.-M.). — The Making of the Reparation and Economic sections of the Treaty (1920).

LEVY (Raphaël-Georges). — La juste paix ou la vérité sur le Traité de Versailles.

BAINVILLE (Jacques). — Les conséquences politiques de la paix (1920).

- SERMANT (Ch.). — Comment faire payer l'Allemagne (1920).
 HOUSE (Col.) et SEYMOUR (Ch.). — Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919 (1921).
 LANSING (Robert). — The Peace Negotiations (1921).
 TARDIEU (André). — La Paix (1921).
 BARDOUX (Jacques). — De Paris à Spa (1921).
 REBOUL. — L'Allemagne et ses camouflages (1921).
 MERMEIX. — Les négociations secrètes et les quatre armistices (1921).
 POINCARÉ (R.). — Les origines de la guerre (1921).
 DECAMPS (J.). — Les changes étrangers (1921).
 RIST (Ch.). — Les finances de guerre de l'Allemagne (1921).
 KEYNES (John-M.). — Nouvelles considérations sur les conséquences de la Paix (A revision of the Treaty) (1922).
 RECOULY (R.). — Où en est l'Allemagne? Comment la faire payer? (1922).
 CAILLAUX (J.). — Où va la France? Où va l'Europe? (1922).
 LICHTENBERGER (H.). — L'Allemagne d'aujourd'hui (1922).
 FABRE-LUCE (A.). — La crise des Alliances (1922).
 MERMEIX. — Le combat des Trois (1922).
 BAUMONT et BERTHELOT. — L'Allemagne. Lendemain de guerre et de Révolution (1922).
 HOSCHILLER (M.). — Une enquête en Allemagne (1922).
 DEGAMPS (J.). — Questions monétaires. La stabilisation du change (1922).
 NOGARO (B.). — Réparations. Dettes interalliées et restauration monétaire (1922).
 CASSELL. — Money and Foreign exchange (1922).
 JENNY (F.). — La capacité et les moyens de paiement de l'Allemagne (1922).
 BARNICH (G.). — Comment faire payer l'Allemagne? (1923).
 VEYSSIE (R.). — La paix par la Ruhr. De la Marne à Essen (1923).
 REBOUL. — Pourquoi nous sommes dans la Ruhr (1923).
 KER. — Le Comité des Forges et l'occupation de la Ruhr (1923).
 MESNARD. — Les partis politiques en Allemagne (1923).
 COLIN (P.). — L'Allemagne (1923).
 RECOULY (R.). — La Ruhr (1923).
 LAURET (R.). — Les conditions de la vie en Allemagne (1923).
 WULFSIN et VERNLE. — L'évasion des capitaux allemands (1923).
 KLOTZ (L.-L.). — De la guerre à la paix (1924).

Revue politique et parlementaire.

Journal des Économistes.

Revue des sciences politiques.

Revue d'Économie politique.

L'Économiste français.

L'Économiste européen.

L'Europe nouvelle (dans laquelle ont été publiés *in-extenso* la plupart des textes officiels concernant la question des Réparations).

Die Bank.

